Katharina Inhetveen

Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers



Akteure – Macht – Organisation

Eine Ethnographie im Südlichen Afrika

[transcript] GlobalStudies

Katharina Inhetveen
Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers



Katharina Inhetveen (Prof. Dr. phil.) lehrt Soziologie an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Flüchtlings- und Migrationsforschung, Politische Soziologie, Gewaltforschung, qualitative Methoden und Musiksoziologie.

Katharina Inhetveen

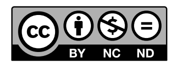
Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers

Akteure – Macht – Organisation.

Eine Ethnographie im Südlichen Afrika

[transcript]

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Umschlagkonzept: Kordula Röckenhaus
Umschlagabbildung: Katharina Inhetveen, 2003
Satz: Katharina Inhetveen, Christina Patz
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar
Print-ISBN 978-3-8376-1378-0
PDF-ISBN 978-3-8394-1378-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.
Besuchen Sie uns im Internet: *http://www.transcript-verlag.de*
Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: *info@transcript-verlag.de*

Inhalt

TEIL I

Gegenstand, Theorie, Methoden

Kapitel 1
Die Ordnung des Flüchtlingslagers
Annäherung an den Gegenstand

We all ran away into the bushes, falling and rising. It is only by praying to God that we reached here. [...] When we were dispersed in Lumbala, we, with those children, came falling and rising in the bush. We spent three nights on the way, on the third one we were here in Zambia. Lumbala is near to Zambia. It only takes two nights to walk, the third night we were here. We entered through Chavuma. That is how we came. We were welcomed at the mission. [...] I stayed one month at Chavuma. Only one month. Then I was told that I had to go to Meheba, "the country which your president got. That is where the government will keep you so that you live." We were then taken in the vehicle and brought to Meheba.
– Samukonga Chinyemba, Meheba Refugee Settlement

They've chased us from Angola, that's why we are here. When we were running from Angola because FAPLA was chasing us, we were just running, we didn't know where we were going. That's when we came here to Zambia. [...] When we ran from Angola to Shangombo, when we reached Shangombo, that's when we were told that you can never stay here because you are from Angola, the only place which is for refugees is Nangweshi Refugee Camp. [...] A vehicle came to pick us from that side up to here. [...] We just knew the name like "Zambia", because when we were there, old people were coming here to Zambia to buy some cattle. That side in Cuando, that's where old people used to come and buy cattle. That's when we knew the word "Zambia" exists.
– Alfredo Chasanya, Nangweshi Refugee Camp

Right up in Jamba, all was well and we were staying very well until finally Savimbi decided to leave us in Jamba and went into interior towns of Angola. Then there it was an advantage to the enemy. The enemy followed us up to Jamba until we ran here. Savimbi heard that the enemy had followed us, then he sent the message to tell us that: Go into Zambia. All of the people who were in Jamba decided to run away to come into Zambia. And

Zambia received us very well. All the villages around in Angola were attacked by the enemy. As long as this village belongs to the same person we've mentioned, they were attacked, a lot have died and some of them are here, but a lot have died. [...] We started fleeing because we heard some planes shooting, also guns, also bombs. [...] We just started walking slowly. We just came to a point like if we are going to die, then we will die; if we reach wherever we are going, it's by the grace of God. Then by the grace of God we reached here. [...] The government of Zambia heard that there are people along the river, they are the ones who had sent some vehicles, but for us we had a special vehicle which came to pick us. The vehicle was for UN, the one which came to pick us. [...] We were very happy because we knew that we've come into the country where there are no guns, there are no shootings, so we thought we are going to have some rest.
– Laura Visapa, Nangweshi Refugee Camp

Drei Flüchtlinge sprechen hier von ihrer Flucht. Ihre Wege beginnen alle im Krieg – in den insgesamt etwa vierzig Jahre andauernden gewaltsamen Konflikten in Angola. Anfang der sechziger Jahre begann der Befreiungskampf gegen die portugiesischen Kolonialherren. Er ging nach der Unabhängigkeit im Jahr 1975 praktisch ohne Unterbrechung in einen Bürgerkrieg zwischen ehemaligen Befreiungsbewegungen über: Die UNITA bekämpfte unter ihrem Führer Jonas Savimbi bis zu dessen Tod 2002 die Regierung der MPLA, die mit Agostinho Neto als Präsidenten 1975 die erste Regierung Angolas gebildet hatte und bis heute unter dessen Nachfolger José Eduardo dos Santos an der Macht ist. Vor diesen Kämpfen fliehen die zitierten Flüchtlinge zu unterschiedlichen Zeiten und unter verschiedenen Umständen, sie waren auf je andere Weise vom Krieg betroffen und kommen auf unterschiedlichen Wegen nach Sambia, wo sie Zuflucht suchen.

Viele Angolaner finden sich als Zivilisten, die keiner der Parteien besonders nahe standen, von deren Gefechten in Lebensgefahr gebracht – wie der zitierte Samukonga Chinyemba. Er flieht trotz seiner Gehbehinderung zu Fuß mit seinen Enkeln. Seine Eltern aber muss er in ihrem brennenden Haus zurücklassen, auf dessen Dach bei den Kämpfen zwischen UNITA und MPLA ein Geschoss gelandet ist. Andere Angolaner gehören zu einer der Bürgerkriegsparteien, sei es als aktive Kämpfer, sei es als zivile Angehörige der jeweiligen Gruppierung. Dies gilt für diejenigen, die wie Laura Visapa zur Jahreswende 1999/2000 vor einer Regierungsoffensive aus Jamba fliehen, dem früheren UNITA-Hauptquartier, das Savimbi – wie sie beschreibt – zu diesem Zeitpunkt bereits als Zentrale aufgegeben hat. Zu dieser Gruppe gehört auch Alfredo Chasanya, der etwas später aus den ländlichen Regionen in Cuando-Cubango flieht.

Die Ziele, die die Fliehenden bei ihrem Aufbruch im Auge haben, unterscheiden sich ebenfalls. Einige planen, sich inoffiziell in sambischen Dörfern niederzulassen; teils haben sie verwandtschaftliche Verbindungen oder kennen Sambia von früheren Handelsreisen (auf diese Tradition wirtschaft-

licher Verbindungen zwischen beiden Ländern weist das Zitat von Alfredo Chasanya hin). Andere Flüchtlinge wissen bereits in Angola vom Flüchtlingslager Meheba und planen, dorthin zu gehen. Manche haben gehört, dass Präsident Agostinho Neto dieses Stück Land im Nordwesten Sambias gekauft habe, damit seine Landsleute im Fall von Gefahr einen Zufluchtsort haben (ein solcher Kauf hat allerdings nicht stattgefunden). Andere Flüchtlinge wollen zunächst nur über die Grenze, außer Reichweite eines feindlichen Angriffs, ohne zu planen, wo sie dann leben werden – dies gilt etwa für viele Flüchtlinge aus Jamba.

Mit so unterschiedlichen Hintergründen und Zielen kommen ab den sechziger Jahren Hunderttausende Angolaner, manchmal allein, meist in kleinen oder größeren Gruppen, über unterschiedliche Grenzpunkte nach Sambia. Eine Reihe von ihnen lässt sich inoffiziell in sambischen Dörfern nieder. All diejenigen jedoch, die – gewollt oder ungewollt – von offiziellen Stellen als Flüchtlinge wahrgenommen werden, zieht die nationale und internationale Flüchtlingsverwaltung an sich, registriert sie, macht sich für sie zuständig und bringt sie unter – in einem der offiziellen Flüchtlingslager. Regierungsstellen oder UNHCR, das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge, holen die Flüchtlinge an den Grenzpunkten ab, an denen sie ins Land kommen, oder in den sambischen Orten, in denen sie sich bereits niedergelassen haben, und bringen sie in Lager wie Meheba oder Nangweshi. Für die nächsten Jahre oder Jahrzehnte, manchmal für den Rest ihres Lebens, ist ein solches Flüchtlingslager der Lebensraum der Flüchtlinge. Es ist zugleich der Arbeitsplatz von Organisationen der Flüchtlingshilfe und zeitweiliges Lebensumfeld ihres Personals, und es bildet eine Verwaltungseinheit, für die bestimmte Vertreter der Gastregierung zuständig sind. Diese Flüchtlingslager sind Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Die Fragestellung, die die Untersuchung leitet, ist primär eine empirische: Wie funktionieren Flüchtlingslager konkret, als komplexe soziale Einheiten mit heterogenen Akteuren, die jeweils ihre eigenen Perspektiven, Interessen und Ressourcen einbringen? Wie ist die politische Ordnung von Flüchtlingslagern gestaltet?[1] Welche Charakteristika hat also die Institution, in der Flüchtlinge nach ihrer Flucht untergebracht und verwaltet werden und wo sie weiterleben?

1.1 FLÜCHTLINGSLAGER ALS FORSCHUNGSGEGENSTAND

Spezifische Strukturen und Akteurskonstellationen

Flüchtlingslager wurden nach dem Zweiten Weltkrieg als Einrichtungen für die Verwaltung von Flüchtlingen institutionalisiert. Sie sind heute die weltweit vorherrschende Form, in der Flüchtlinge offiziell untergebracht, administriert und versorgt werden (vgl. Barrett 1998: 5). Zu einem großen Teil

finden sie sich in den Ländern des Südens, entsprechend dem Umstand, dass dort die meisten Flüchtlinge leben (vgl. UNHCR 2006a: 6, 8). Die mediale Aufmerksamkeit gilt dabei vor allem kurzfristig eingerichteten Lagern in Notfallsituationen. Fernsehbilder zeigen eilig aufgebaute Zeltstädte mit Tausenden UNHCR-blauer Plastikplanen, traumatisierte Neuankömmlinge und humanitäres Personal, das als Nothelfer Nahrungsmittel von LKWs an Flüchtlinge verteilt und verletzte Kinder verarztet. Tatsächlich besteht ein Großteil der Flüchtlingslager erheblich über die mediale Aufmerksamkeitsspanne hinaus, über Jahre und oft Jahrzehnte hinweg. Provisorische Zeltbehausungen weichen selbstgebauten Hütten, die sich für ungeübte Betrachter wenig von lokalen Bauweisen unterscheiden. Die Lagerbewohner[2] haben Aktivitäten entwickelt, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen oder aufzustocken, etwa durch Feld- und Gartenbau oder Handel. In Verwaltung und Hilfsprojekten der anwesenden Organisationen haben sich Interaktionsmuster und Machtstrukturen herausgebildet. Diese dauerhaft bestehenden Flüchtlingslager sind der Regelfall, er entspricht dem hohen Anteil ‚langfristiger Flüchtlingssituationen' von fünf oder mehr Jahren, der Ende 2003 bei etwa 90 Prozent aller Flüchtlingssituationen lag (vgl. UNHCR 2004a; Crisp 2005).

Flüchtlingslager haben spezifische institutionelle und organisatorische Merkmale.[3] Einerseits sind die Lager soziale Einheiten. Sie sind formale Verwaltungseinheiten auf einem territorial abgegrenzten Raum, zu dem der Zugang nur aufgrund bestimmter Mitgliedskategorien erlaubt ist. Auch die in einem Flüchtlingslager lebenden und arbeitenden Menschen nehmen es als Einheit und als gemeinsamen Bezugspunkt ihres Handelns wahr.

Andererseits ist die Ordnung des Flüchtlingslagers, also die innere Struktur dieser Einheit, organisatorisch und sozial hochgradig heterogen. An Verwaltung und Hilfsleistungen im Lager ist eine Reihe unterschiedlicher Organisationen beteiligt, und deren Gliederungen im Lager sind wiederum in umfassende Organisationsstrukturen eingebunden, die sich weit über die Lagergrenzen hinaus erstrecken. Die Organisationsgliederungen im Lager sind damit doppelt organisatorisch eingebunden, einmal innerhalb des Flüchtlingslagers zusammen mit anderen Organisationen, einmal innerhalb der eigenen Mutterorganisation. Diese doppelte Einbindung ergibt sich aus der administrativen Struktur von Flüchtlingslagern und besteht dauerhaft. Hinzu kommt, dass die beteiligten Organisationen oft auch auf anderen Ebenen, etwa der der Zentralen, miteinander in Beziehung stehen. Somit bildet sich die politische Ordnung des Flüchtlingslagers als polyhierarchische Konstellation im Spannungsfeld unterschiedlicher Akteursinteressen und -perspektiven heraus.

Zu den im Lager repräsentierten Organisationen gehört in der Regel erstens die Regierung des Gastlandes mit einem zivilen Vertreter sowie Sicherheitskräften. Zweitens ist das Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) weltweit an der Leitung fast aller Flüchtlingslager beteiligt, mit Mitarbeitern vor Ort oder in einer nahe gelegenen Stadt. Hinzu

kommen weitere UN-Organisationen wie das Welternährungsprogramm (WFP), eine Mehrzahl unterschiedlicher Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowie in einigen Fällen weitere Regierungsstellen des Gastlandes, die Hilfsprojekte in den Lagern betreiben.

Nicht zuletzt sind die Flüchtlinge, die Bewohner eines Flüchtlingslagers, Akteure in dessen politischer Ordnung. Auch sie sind keine homogene Gruppierung, auch sie haben neben ihren Beziehungen innerhalb des Lagers mindestens einen biographischen Hintergrund, oft aber auch aktuelle Kontakte außerhalb des Lagers. Je nachdem, wie geschlossen ein Flüchtlingslager geführt wird, spielt schließlich auch die Lokalbevölkerung in diversen Kontakten mit den Lagerbewohnern eine mehr oder minder große Rolle für die Ordnung des Flüchtlingslagers.

Flüchtlingslager und das internationale Flüchtlingsregime

Die skizzierte typische Akteurskonstellation in Flüchtlingslagern steht in enger Verbindung mit dem internationalen Flüchtlingsregime, wie es sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt und nach Ende des Kalten Krieges verändert hat. Der Begriff „internationales Flüchtlingsregime“ bezeichnet hier ein institutionalisiertes System bestehend aus (1) impliziten und expliziten Regeln und Normen, die flüchtlingsbezogenes Handeln von individuellen, organisationalen und staatlichen Akteuren zum Gegenstand haben, (2) organisationalen Akteuren, die sich spezifisch mit diesen flüchtlingsbezogenen Handlungen befassen, und (3) operationalen Praktiken, die sich mit Flüchtlingen befassen.[4]

Zu den Akteuren des Flüchtlingsregimes (die sich teilweise mit den oben genannten Akteuren des Flüchtlingslagers decken) gehört an prominentester Stelle UNHCR, der als Organisation der Vereinten Nationen ein weltweites Mandat zum Schutz von Flüchtlingen hat und den zentralen Knotenpunkt in der Interaktionsstruktur des Flüchtlingsregimes darstellt.[5] Hinzu kommen weitere UN- und andere internationale Regierungsorganisationen, insoweit sie sich mit Flüchtlingen befassen, unter ihnen etwa das Welternährungsprogramm oder die *International Organization for Migration* (IOM). Gleiches gilt für nationale und internationale NGOs, die in der Flüchtlingshilfe tätig sind oder sich advokatorisch für diese Klientel einsetzen. Einflussreiche Akteure sind nicht zuletzt die Geldgeber der weltweiten Flüchtlingshilfe, unter ihnen insbesondere Geberstaaten und -staatenbünde (wie die EU). Über ihre Eigenschaft als Spender hinaus treten Nationalstaaten als Akteure des internationalen Flüchtlingsregimes auch in ihrer Verbindung zum UNHCR (etwa als Mitglieder in dessen *Executive Committee*) und anderen internationalen Organisationen sowie als Herkunfts- und Aufnahmeländer von Flüchtlingen in Erscheinung. Nach internationalem Recht ist es zunächst das Aufnahmeland, das für den Schutz (gefasst unter dem durchaus verschieden interpretierten Terminus „protection“; vgl. Helton 2003; Goodwin-Gill 1998: 207-371) von Flüchtlingen zuständig ist. Zwar werden die

Aufnahmestaaten gerade in den Ländern des Südens, in denen sich sozialwissenschaftlichen Schätzungen zufolge über neunzig Prozent aller Flüchtlinge aufhalten,[6] bei Fluchtbewegungen über die grünen oder grauen Grenzen oft vor vollendete Tatsachen gestellt; sie haben jedoch erheblichen Einfluss darauf, wie mit den Flüchtlingen im Land umgegangen wird. Neben tatsächlichen sind auch potentielle Aufnahmeländer im Rahmen des internationalen Flüchtlingsregimes aktiv, nicht selten mit dem Bemühen, die Einreise von Flüchtlingen von vornherein zu verhindern.

Flüchtlingslager sind auf zwei Ebenen ein aufschlussreicher Untersuchungsgegenstand für die politische Soziologie. Erstens sind sie ein spezifischer Fall von auf Dauer gestellter institutioneller, organisatorischer und kultureller Heterogenität, die sowohl formal, als Verwaltungseinheit, als auch informell und in emischer Perspektive eine soziale Einheit bildet. Diese Heterogenität schließt ein, dass Flüchtlingslager weder eine integrierte Verwaltung mit eindeutigen Hierarchien noch untereinander kongruente Außenbeziehungen aufweisen.

Von soziologischem Interesse sind Flüchtlingslager zweitens auch mit Blick auf einen umfassenderen Kontext. Ihre Entwicklung zur wesentlichen Institution der Flüchtlingsverwaltung hat sich, seit Gründung des UNHCR im Jahr 1950, in enger Abhängigkeit zur internationalen Politik vollzogen (vgl. Salomon 1991; Loescher 2001). Gleichzeitig band die Weiterentwicklung der internationalen Organisationen des Flüchtlingsregimes, die vielfach als Reaktion auf konkrete Flüchtlingssituationen geschah, auch die Nationalstaaten, in die Flüchtlinge kamen, in die staatenübergreifenden Netzwerke des internationalen Flüchtlingsregimes ein (vgl. Gordenker 1983; Suhrke 1998). Während zur Zeit des Kalten Krieges eine zumindest vermeintliche weltpolitische Übersichtlichkeit herrschte,[7] manifestieren sich nach dessen Ende im Flüchtlingslager verschiedene Zusammenhänge zwischen einer ganzen Reihe von umfassenden Prozessen und Phänomenen, unter ihnen Zwangsmigration und internationale Politik (vgl. Newman/Van Selm [Hg.] 2003), Neuer Humanitarismus und Globalisierung (vgl. Chimni 2000; Hyndman 2000; Slim 2002) sowie fortbestehende nationalstaatliche und organisationsbezogene Interessen (vgl. Walkup 1997; Buzard 2000). Dabei spielen internationale Organisationen eine wesentliche Rolle als Handlungsbezug für die Regierungen und Bürger der Aufnahmeländer von Flüchtlingen (vgl. Landau 2002).

Flüchtlingslager können innerhalb dieser heterogenen Bezüge als Orte gesehen werden, in denen sich eine zunehmende internationale Angleichung im Bereich der Flüchtlingshilfe und –politik manifestiert. Flüchtlingslager weisen weltweit erhebliche Ähnlichkeiten auf, nicht zuletzt deshalb, weil die in ihnen präsenten Akteure alle zum internationalen Flüchtlingsregime gehören und damit zu einem Komplex internationaler politisch-humanitärer Aktivitäten, die wiederum mit umfassend institutionalisierten Werten, Deutungen und Praxen verbunden sind. Gleichzeitig, und gegenläufig zu diesen vereinheitlichenden Tendenzen, sind Flüchtlingslager durch fortbestehende

Strukturen von Nationalstaatlichkeit und separaten, im Rahmen des „aid business“ auch konkurrierenden Organisationen geprägt.

1.2 ZUR FRAGESTELLUNG

Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers

Flüchtlingslager sind einerseits in ein internationales Regime eingebunden und andererseits gemeinsames Betätigungsfeld heterogener, kollaborierender und konkurrierender Akteure. Ausgehend von dieser Charakteristik des Flüchtlingslagers soll die vorliegende Studie die politische Ordnung des Flüchtlingslagers näher bestimmen. Ziel der Untersuchung ist eine soziologische Bestimmung der Formen, in denen sich die Perspektiven, Interessen sowie Handlungsbeschränkungen und –ressourcen der Akteure, die wiederum durch lagerinterne Strukturen und durch unterschiedliche institutionelle, organisatorische und kulturelle Außenbeziehungen geprägt sind, in der politischen Ordnung eines Flüchtlingslagers niederschlagen.

„Politik“ meint dabei jenes Feld sozialen Handelns, auf dem um die Beeinflussung und Kontrolle derjenigen Entscheidungen, Entscheidungsprozesse und Institutionen gerungen wird, in denen über die Regelung von gemeinsamen Angelegenheiten von Gruppen von Menschen, ihrer Binnen- und Außenverhältnisse und im besonderen über die Machtverteilung zwischen Gruppen entschieden wird.[8] Mit „Lagerpolitik“ wird hier diejenige Politik bezeichnet, die sich auf Gestaltungsentscheidungen bezieht, welche das Flüchtlingslager als Einrichtung insgesamt oder größere Teilbereiche des Lagers (etwa alle Flüchtlinge einer Nation) betreffen. Die Arbeit untersucht, welche Muster in der so verstandenen Lagerpolitik festzustellen sind, wie also die politische Ordnung des Flüchtlingslagers gestaltet ist.

Die Analyse geht von den Konstellationen aus, die Entscheidungsprozesse und Machtdynamik im Lager kennzeichnen, und verfolgt Einflüsse auf die Akteure und ihre Interaktionen. Diese Einflüsse haben ihre Ursprünge innerhalb wie außerhalb des Lagers. Sie sind maßgeblich bestimmt durch die organisationalen, institutionellen und kulturellen Einbindungen jedes Akteurs, die sich weit über die Lagergrenzen hinaus erstrecken. Zu ihnen zählen beispielsweise kirchliche Zugehörigkeiten (wie bei einigen NGOs), politische Abhängigkeiten und Einflüsse (etwa in den Beziehungen zu Geberländern) oder kulturelle Bindungen (darunter Beziehungen zur Herkunftsregion von Flüchtlingen). Diese Einbindung der Akteure in verschiedene Beziehungsgeflechte und kulturelle Deutungsgemeinschaften innerhalb der Lagergrenzen, aber auch über sie hinaus, wird systematisch berücksichtigt. Entsprechend kommt den spezifischen Interpretationsmustern der einzelnen Akteure, mit denen sie die vorhandene und die wünschenswerte Lagerordnung einschließlich der anderen Akteure deuten, ein wesentlicher analytischer Stellenwert zu. Die Studie berücksichtigt gezielt die divergenten

Deutungen der Beteiligten und ihre internen und externen sozialen Bindungen. Sie will so über die bisherige Forschung hinaus einen Beitrag zur politischen Soziologie des Flüchtlingslagers leisten.[9]

Dimensionen der politischen Ordnung im Flüchtlingslager

Die vorliegende Arbeit ist entlang einer empirischen Annäherung an das Flüchtlingslager aufgebaut. Der erste Teil widmet sich den Akteuren des Flüchtlingslagers, der zweite behandelt sieben institutionelle Merkmale, die dessen politische Ordnung kennzeichnen.

Quer zu dieser empirisch angeleiteten Gliederung untersucht die Studie fünf Dimensionen der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers. Sie werden nicht in eigenen Kapiteln abgehandelt, sondern bestimmen die Fragen, die im Verlauf der gesamten Arbeit mit Blick auf die verschiedenen empirischen Elemente des Flüchtlingslagers gestellt werden. In den einzelnen Abschnitten haben die verschiedenen Dimensionen unterschiedliches Gewicht; in der Zusammenschau geben die theoretisch bestimmten Dimensionen, über die empirischen Ergebnisse ihres heuristischen Gebrauchs, einen politiksoziologischen Einblick in die Welt des Flüchtlingslagers. Die Dimensionen sind erstens die der Akteure und zweitens die der Akteursbeziehungen, drittens die der sozialen Bezugssphären der Handelnden, viertens die der Ressourcen und fünftens die der räumlichen und zeitlichen Bestimmung des Flüchtlingslagers.

Akteure

Im Flüchtlingslager findet sich, wie bereits gezeigt wurde, ein Arrangement typischer Akteure. Das Lager ist kein Aggregat handelnder Individuen, die kollektiven Akteure entstehen nicht aus der konkreten Situation heraus. Vielmehr erzeugt eine umfassende institutionalisierte Ordnung, das internationale Flüchtlingsregime, die Akteure im Flüchtlingslager – als ‚Flüchtlinge' oder UNHCR, Refugee Officer oder Flüchtlings-NGO. Wenn eine konkrete Fluchtsituation eintritt, sind die verfestigten Typisierungen der Akteure bereits vorhanden, als die sich die Beteiligten selbst und gegenseitig sehen.

In ihrem Konstruiertsein durch ein institutionelles Regime gehen die Akteure im Flüchtlingslager aber nicht auf. Auf der Mikroebene erweisen sie sich als widerspenstige Geschöpfe, die immer wieder regimefremde Interessen verfolgen oder widersprüchlichen Deutungen anhängen, die institutionalisierte Elemente des Regimes zweckentfremden, modifizieren oder schlicht ignorieren und die sich gegenseitig misstrauen und Macht- und Definitionskämpfe austragen, wiewohl sie doch durch die Zugehörigkeit zum selben institutionellen Regime geeint sein sollten.

Zudem haben einige der Beteiligten im Flüchtlingslager einen Hintergrund, in dem sie schon als Akteure konzipiert und selbstbewusst waren. Was also geschieht mit außerhalb des Flüchtlingsregimes definierten Akteu-

ren in dessen Rahmen? Betroffen ist hier der Nationalstaat, der im Flüchtlingslager als ‚Gastland' auftritt, was jedoch nur einen kleinen Teilaspekt seiner Selbst- und Fremddefinition, seiner Tätigkeiten und Interessensgebiete darstellt. Auch die Flüchtlinge lassen an der Lagergrenze ihre individuellen und gruppenbezogenen Biographien nicht hinter sich – sie gehen zwar nicht substanziell in die administrative Definition der Insassen des Lagers ein, wirken sich jedoch auf die interne Strukturierung der Flüchtlingsbevölkerung, auf ihre Interaktionen mit der Verwaltung und somit auch auf die politische Ordnung des Flüchtlingslagers aus.

Akteursbeziehungen

Akteure sind nicht denkbar ohne die Beziehungen zwischen ihnen. In einer institutionalisierten Einrichtung wie dem Flüchtlingslager sind diese Beziehungen positional verfestigt. Die Akteurskonstellationen sind das wesentliche Gerüst der Ordnung des Flüchtlingslagers. Sie sind zu einem Teil – wie auch in anderen Einrichtungen der Kasernierung – formal als Organisationsstruktur festgelegt. An dieser Struktur sind im Flüchtlingslager jedoch Elemente mehrerer Organisationen beteiligt, die jeweils ihre eigene, über das Lager hinausreichende Hierarchie haben. Die formale Regelung dieser Hierarchien zueinander reicht nicht so weit, divergierende Auffassungen von und Kämpfe um Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen zu verhindern. Die Frage nach *der* Hierarchie des Flüchtlingslagers fördert nicht eine klare Antwort, sondern folgenreiche Unterschiede in den Sichtweisen verschiedener Akteure zu Tage.

In der polyhierarchischen Ordnung des Flüchtlingslagers stellt sich die Frage, wie die ‚Hierarchie der Hierarchien' ausgehandelt und herausgefordert wird.[10] Der Blick richtet sich darauf, wie sie je nach Verlauf der Macht- und Definitionskämpfe und je nach Situation variiert. Zudem weist das Flüchtlingslager eine hohe Fluktuation des Personals auf. Einzelne Mitarbeiter und ganze Organisationen kommen und gehen in bestimmten Positionen der Verwaltungs- und Hilfsprojekte. Die Beobachtung der Lagerordnung während dieses häufigen Wechsels zeigt die Auswirkung, die individuelle Positionsinhaber auf die Hierarchien im Lager haben.

Zu den Hierarchien im Flüchtlingslager zählen auch diejenigen, die die Flüchtlinge aus ihren Herkunftsregionen in das Lager mitbringen. Hier gilt die Aufmerksamkeit insbesondere den Wechselwirkungen zwischen der Verwaltungsherrschaft, einschließlich der von der Verwaltung als Intermediäre eingesetzten gewählten Flüchtlingsvertreter, und den importierten Flüchtlingshierarchien.

Unbestritten und durchgängig ist die politische Ordnung des Flüchtlingslagers eine Ordnung der Intermediarität. Diese hat mehrere Aspekte, unter denen die soziale Distanz eine besondere Rolle spielt. Sie gibt nicht nur dem verbreiteten Misstrauen im Lager Vorschub, sondern beinhaltet auch das Problem des herrschaftlichen Zugriffs auf die Flüchtlinge.

Hierarchisch verhalten sich im Flüchtlingslager schließlich auch unterschiedliche Werte und Wertebündel zueinander. Das Flüchtlingslager als Einrichtung des internationalen Flüchtlingsregimes ist eng mit dem humanitären Wertekanon der westlichen Moderne verbunden. Hinzu kommen neben unterschiedlichen Organisationskulturen und religiösen Wertebezügen auch solche, die in den Herkunftsgesellschaften von Flüchtlingen und Mitarbeitern verankert sind. Zu verfolgen ist insbesondere, mit welchen Mitteln und Folgen der im internationalen Flüchtlingsregime institutionalisierte Wertekanon Überlegenheit gegenüber den Wertvorstellungen, die die Flüchtlinge mit ins Lager bringen, beansprucht.

Soziale Bezugssphären

In der heterogenen Ordnung des Flüchtlingslagers überlappen sich unterschiedliche soziale Sphären, die für die Akteure divergente Bezugshorizonte ihrer Deutungen bilden und aus denen sie Verpflichtungen wie auch Ressourcen beziehen. Als dominanter Deutungsbezug tritt das internationale Flüchtlingsregime auf, aber auch nationalstaatliche, organisationale und religiöse Zugehörigkeiten und verschiedene Bezüge im Herkunftsgebiet der Flüchtlinge spielen eine Rolle. Relevant als soziale Bezugssphären der Akteure sind nicht zuletzt deren unterschiedliche Außenbeziehungen, etwa zu Mutterorganisationen, Geldgebern oder politisch definierten Akteuren.

Die sozialen Bezugssphären der Akteure bestimmen maßgeblich ihre Interpretationen und Wertungen der Situation, ihre Definitionen der eigenen Ziele und Interessen. Aus der Pluralität der Bezüge entstehen Ambivalenzen, denen als Kennzeichen der Lagerordnung nachzugehen ist. Für die Interaktionsmuster im Flüchtlingslager ist weiter relevant, welches Wissen die Akteure über die Bezugssphären der jeweils anderen haben.

Ressourcen

Um eine politische Ordnung aufzubauen und aufrechtzuerhalten, bedarf es verschiedener Ressourcen – ebenso wie dafür, sich als einzelner Akteur Macht und Einfluss innerhalb dieser Ordnung zu sichern. Ressourcen wie auch Handlungseinschränkungen ergeben sich im Flüchtlingslager aus Beziehungen innerhalb des Lagers ebenso wie aus den Außenbeziehungen der Akteure.

In Anlehnung an Ressourcenbegriffe, die in der Bewegungsforschung gebräuchlich sind, sieht die Arbeit nicht nur materielle, sondern auch soziale und ideelle Güter als mögliche Ressourcen – unter anderem Organisationsfähigkeit und Legitimität.[11] Im Kontext des Flüchtlingslagers ist der Blick auf rechtliche, finanzielle und soziale ebenso wie auf kulturell-ideelle Ressourcen zu richten. Insbesondere ist zu fragen, wie die Flüchtlinge institutionelle Elemente des Flüchtlingsregimes als eigene Ressourcen nutzen, und zwar auch gegen die organisationalen Vertreter dieses Regimes. Die Ressource Organisationsfähigkeit ist im Flüchtlingslager nicht nur durch die

offiziellen Lagerstrukturen bestimmt, ihnen ist auch entlang informeller Strukturen nachzugehen.

Raum und Zeit

Eine charakteristisch ausgeprägte Dimension der Institution Flüchtlingslager ist die räumlich-zeitliche. Räumliche Mobilität bildet nicht nur – als Flucht – das konstitutive Merkmal für die Flüchtlinge als Klientel des Lagers, sie prägt auch die Arbeitsbedingungen des aus seinem heimischen Umfeld herausgenommenen Personals. Vor allem aber ist Mobilität in der Ordnung des Lagers eine bedeutende Ressource: politisch in der Möglichkeit, auf andere Akteure machtvoll zuzugreifen oder sich ihnen zu entziehen, und wirtschaftlich als Voraussetzung für viele Flüchtlinge, etwas zu verdienen. Die Möglichkeiten eigener Mobilität und die Möglichkeiten, die Bewegungsfreiheit anderer einzuschränken, sind im Flüchtlingslager zwischen Verwaltung und Flüchtlingen völlig ungleich verteilt, und den Folgen dieses Umstands ist nachzugehen.

Zeitlich sind Flüchtlingslager als vorläufig konzipiert. In den Jahren und Jahrzehnten ihres tatsächlichen Bestehens wird diese konzeptuelle Vorläufigkeit auf Dauer gestellt. Es stellt sich die Frage, wie sich die permanente Vorläufigkeit, die das Flüchtlingslager insgesamt durchzieht, handlungsrelevant auswirkt. Auf Seiten der Organisationen sind unter anderem die hohe Fluktuation und die jeweils auf kurze Intervalle befristete Finanzierung von Hilfsprojekten zu beachten. Die Flüchtlinge sehen sich der Erwartung gegenüber, dass sie früher oder später in ihr Herkunftsland zurückkehren und zurückkehren müssen. Alles Handeln im Flüchtlingslager wird vor dem Hintergrund der Vorläufigkeit entworfen, gedeutet und bewertet. Indem das Lager als nur vorübergehender Aufenthaltsort beziehungsweise Arbeitsplatz konzipiert und gedeutet ist, prägt das Wissen um die zukünftige Mobilität und Mobilitätsnotwendigkeit Entscheidungen und Interaktionen der Akteure im Flüchtlingslager.

Anmerkungen zu Kapitel 1:

1 Der Gebrauch der Begriffe „soziale Einheit“ und „soziale Ordnung“ orientiert sich an dem bei Heinrich Popitz (2006: v.a. 61-75).

2 Im Folgenden sind mit den „Bewohnern“ der Lager die dort untergebrachten Flüchtlinge gemeint. Zwar ‚wohnt‘ im Fall großer Settlements wie Meheba auch Personal innerhalb des Lagers, in erster Linie ist es für sie jedoch Arbeitsplatz, und in der Regel haben sie einen ‚Hauptwohnsitz‘ außerhalb des Lagers.

3 Die Einzigartigkeit der sozialen Strukturen von Flüchtlingslagern stellt auch Michel Agier (2002a: 322) fest: „[T]he camps gradually become the sites of an enduring organization of space, social life and system of power that exist nowhere else“.

4 Diese Definition des häufig vage benutzten Begriffs „internationales Flüchtlingsregime“ ist eine geänderte Fassung der Begriffsbestimmungen von Laura

Barnett (2002: 238) und Kim Salomon (1991: 17). Sie ist vereinbar mit der allgemeineren Bestimmung von „internationalen Regimes“ durch die Neo-Institutionalisten Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell, bei denen sie als „complex sets of rules, standards, and agencies“ auftreten. Diese Autoren setzen den Begriff zu dem der Institution in Beziehung, indem sie fortfahren: „Regimes are institutions in that they build upon, homogenize, and reproduce standard expectations and, in so doing, stabilize the international order“ (DiMaggio/Powell 1991: 6f.).

5 Gil Loescher (2003a: 3) nennt den UNHCR „the centerpiece of the international refugee regime“. Sarah Lischer (2005: 164) sieht ihn als dessen „dominant actor“. Die weltweite Zuständigkeit des UNHCR für Flüchtlinge hat nur eine Ausnahme, die palästinensischen Flüchtlinge, die unter das Mandat der bereits vorher etablierten United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) fallen (vgl. Goodwin-Gill 1998: 91-93).

6 Vgl. Schmeidl/Jenkins 2003: 74. Derartige quantitative Einschätzungen stehen vor einigen Problemen, darunter logistischen in Bezug auf die konkrete Zählung der Betroffenen und methodischen in Bezug auf eine konsistente Berücksichtigung der ganz unterschiedlichen Kategorien von ‚Flüchtlingen‘ (s.a. Schmeidl/ Jenkins 2003: 71-78).

7 Kritisch zu dieser Sichtweise äußert sich Newman (2003).

8 Diese Definition ist mit leichter Modifikation von Trutz von Trotha (2006a: 283) übernommen.

9 Zum Stand der Forschung zu Flüchtlingslagern vgl. zusammenfassend Trotha/ Inhetveen 2002; s.a. Harrell-Bond 1998.

10 Der hier verwandte Neologismus der „polyhierarchischen“ Ordnung soll eine soziale Einheit bezeichnen, in der mehrere organisationale oder andere Hierarchien nebeneinander und in Wechselwirkung miteinander bestehen. Der Begriff ist damit nicht gleichbedeutend mit dem ähnlich klingenden politikwissenschaftlichen Konzept der „Polyarchie“ (s. Dahl 1972).

11 Vgl. z.B. Kitschelt 1991: 334-337; zum mit Bedacht unspezifisch gehaltenen Ressourcenbegriff vgl. Opp 1998: 95f., wenngleich eine stärkere Berücksichtigung immaterieller Güter angemahnt wird, vgl. Hellmann 1998: 13.

Kapitel 2
Zum theoretischen Instrumentarium

Neo-Institutionalismus, Biomachtanalyse, Theorien der Kasernierung und Flüchtlingsforschung

2.1 Theoretisches Werkzeug in einer empirischen Problemstellung

Die vorliegende Studie betrachtet die politische Ordnung des Flüchtlingslagers nicht isoliert als Phänomen innerhalb der Lagergrenzen. Die Bedeutung der Außenbeziehungen, die die Akteure im Flüchtlingslager haben, geht in die Analyse ein. Zu den einflussreichsten externen Bezügen gehört für die Mehrzahl der Akteure das bereits skizzierte internationale Flüchtlingsregime.

Gemäß dieser Fragestellung muss es das theoretische Instrumentarium der Analyse erlauben, den weiteren sozialen Kontext, in dem ein Flüchtlingslager steht, zu erfassen. Gleichzeitig muss die theoretische Orientierung ermöglichen, der Deutungsebene, den unterschiedlichen Perspektiven und Interpretationsmustern der Akteure, analytisches Gewicht zu geben. Mit Blick auf beide Anforderungen – die Berücksichtigung der Außenbezüge und die der divergenten Deutungsmuster verschiedener Akteure – erweisen sich für die Bearbeitung der vorliegenden empirischen Problemstellung vor allem Elemente einer soziologischen Theorierichtung als nützlich, der des soziologischen Neo-Institutionalismus, der sich vor allem in der Organisationsforschung entwickelt hat.[1] Er dient im Verlauf der Arbei immer wieder als Bezugspunkt der Analyse, ihn gilt es daher in diesem Teilkapitel knapp zu beleuchten. Um spezifische Aspekte der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers zu klären, werden im Folgenden auch andere Theorien herangezogen. Sie werden im jeweiligen Kapitel angesprochen. Insgesamt stehen die theoretischen Elemente im Dienste der Untersuchung des Flüchtlingslagers; es wird nicht umgekehrt die empirische Betrachtung einer primär auf die Theorieentwicklung gerichteten Fragestellung unterworfen. Aus diesem Verhältnis zwischen empirischem und theoretischem Interesse ergeben sich auch die Grenzen dessen, wie weit Fragen zu einzelnen theoretischen As-

pekten nachgegangen wird: Theorieüberlegungen werden nur so weit verfolgt, wie sie wesentlich dazu beitragen, die politische Ordnung des Flüchtlingslagers besser zu verstehen. Dies bedeutet nicht, dass die Untersuchung theoretisch unfruchtbar bleiben muss – vielmehr ergeben sich aus der Verwendung soziologischer Theorien zur Analyse des Flüchtlingslagers erhebliche Herausforderungen für die Weiterentwicklung dieser Theorien. Solche Ansatzpunkte möglicher theoretischer Weiterentwicklung aufzuzeigen, gehört zu den Erträgen dieser Arbeit, wiewohl ihr Fokus das empirische Phänomen des Flüchtlingslagers bleibt.

2.2 ZUM SOZIOLOGISCHEN NEO-INSTITUTIONALISMUS

Der soziologische Neo-Institutionalismus entwickelte sich ab den 1970er Jahren vor allem in der US-amerikanischen Organisationssoziologie.[2] Vorausgeschickt sei, dass der Neo-Institutionalismus keine homogene Theorie oder soziologische „Schule“ ist, sondern eine Forschungsperspektive, die eine Gruppe heterogener und durchaus widersprüchlicher Beiträge vereinigt (vgl. Zucker 1988a: xiii). Im Folgenden werden zunächst wichtige allgemeine Merkmale dieser Forschungsrichtung angesprochen. Anschließend werden einzelne Forschungsansätze innerhalb des Neo-Institutionalismus, die in der vorliegenden Untersuchung genutzt werden, differenzierter diskutiert. Einige Gegensätze innerhalb der neo-institutionalistischen Forschung werden dabei mit Blick auf das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit beleuchtet.

Die als Institutionalismus bezeichneten Forschungsansätze zeichnen sich allgemein dadurch aus, dass sie in ihrem Blick auf Organisationen (oder andere Gegenstände) deren institutioneller Umwelt hohes analytisches Gewicht beimessen.[3] In der Organisationssoziologie bestehen dementsprechend Gemeinsamkeiten zwischen dem „alten“ und dem „neuen“ Institutionalismus:

> „Both the old and new approaches share a skepticism toward rational-actor models of organization, and each view institutionalization as a state-dependent process that makes organizations less instrumentally rational by limiting the options they can pursue. Both emphasize the relationship between organizations and their environments, and both promise to reveal aspects of reality that are inconsistent with organizations' formal accounts. Each approach stresses the role of culture in shaping organizational reality“ (DiMaggio/Powell 1991: 12).

Die zentrale Frage der Institutionalisten insgesamt, auch im Gegensatz zu anderen organisationssoziologischen Ansätzen, zielt darauf ab, wie die Umwelt die Ausformung und das Funktionieren von Organisationen beeinflusst. Die Abhängigkeiten der Organisation von ihrer institutionellen und kulturellen Umwelt stehen im Mittelpunkt institutionalistischer Forschung (vgl. Senge/Hellmann 2006: 12; Hasenfeld 1992). Weitere Gemeinsamkei-

ten in den Institutionalismen der Organisationssoziologie sind, wie Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell zusammenfassen, die Distanz zu Rational-Choice-Modellen, die Betonung des Staates als Instanz, die die Entwicklungsmöglichkeiten von Organisationen prägt und einschränkt, und die Aufmerksamkeit auf Merkmale von Organisationen, die ihrem formalen Entwurf widersprechen.

Wenngleich „alter" und „neuer" Institutionalismus das Interesse an den Umweltbeziehungen von Organisationen gemeinsam haben, beinhaltet der Neo-Institutionalismus gegenüber den älteren Ansätzen eine ‚Rekonzeptualisierung' der Umwelt. Die analytische Aufmerksamkeit verlagerte sich weg von deren technischen Aspekten und hin zu kulturellen – symbolischen und kognitiven – Umweltbedingungen: „institutionalized beliefs, rules, and roles – symbolic elements capable of affecting organizational forms independent of resource flows and technical requirements" (Scott 1991: 165).

Diese Veränderung des Umweltbegriffs verweist auf den hohen theoretischen Stellenwert der Kognition als Spezifikum des Neo-Institutionalismus. Frühere soziologische Beiträge zu Organisation und Institution (etwa bei Merton, Selznick und Parsons) betonen vor allem normative Aspekte – und damit eine Steuerung durch bewusste, mit Werten verbundene und durch Sanktionssysteme gestützte Verhaltenserwartungen. Demgegenüber tritt im Neo-Institutionalismus, mit explizitem Bezug auf die Wissenssoziologie von Peter L. Berger und Thomas Luckmann, die kognitive Dimension von Institutionen in den Vordergrund (vgl. Scott 1995: 30):

> „For early normative theorists such as Parsons, shared norms and values were regarded as *the* basis of a stable social order. Institutional behavior is morally governed behavior. Later institutionalists emphasized the stabilizing effects of a different set of cultural rules: shared definitions of social reality" (ebd.: 40, Herv. i.O.)

Als die für den Neo-Institutionalismus bedeutendsten kognitiven Elemente nennt W. Richard Scott (ebd.: 41f.) ‚konstitutive Regeln' („rules"), die Kategorien und Typisierungen erzeugen. Ebenfalls über eine Angabe seiner Elemente, jedoch mit einer umfassenderen (wiewohl offenen) Liste, erläutern DiMaggio und Powell ihren Begriff der Kognition, den sie gleichzeitig – Parsons folgend – von affektiven und evaluativen Prozessen abgrenzen:

> „Although *cognition* sometimes refers to the full range of mental activity, we follow current usage in distinguishing between cognition, on the one hand, and affective or evaluative processes on the other. By *cognition* we refer to both reasoning and the preconscious grounds of reason: classifications, representations, scripts, schemas, production systems, and the like" (DiMaggio/Powell 1991: 35, Herv. i.O.).

Diese Begriffsfassungen und die in ihnen zentralen Konzepte von „rules" oder „scripts" verweisen darauf, dass sich das zentrale Interesse des Neo-Institutionalismus auf Muster oder Regelmäßigkeiten in bewussten und vor

allem vorbewussten – und damit selbstverständlichen – Interpretationen von Wirklichkeit richtet. Der Neo-Institutionalismus befasst sich mit der Bedeutung von Wissensstrukturen, die als Routine angewendet und nicht reflektiert werden, die Wirklichkeit generieren und die überindividuell verfestigt sind.

Die Schwerpunktsetzung auf kognitive Prozesse im Neo-Institutionalismus macht die Theorierichtung für die Analyse von Flüchtlingslagern besonders geeignet – und eben an diesem Punkt fordert der Fall der Flüchtlingslager den Neo-Institutionalismus besonders heraus. Ein Flüchtlingslager stellt eine soziale Einheit dar, in der typischerweise verschiedene kollektive und großenteils organisationale Akteure mit ihren je eigenen Interpretationsmustern aufeinandertreffen. Die Ordnung des Flüchtlingslagers wird in divergenten kognitiven Ordnungen der unterschiedlichen Akteure repräsentiert. Es gibt nicht *eine* kognitive (und damit zugleich soziale) Ordnung des Flüchtlingslagers, die bei allen Beteiligten Geltung hätte. Gerade deshalb ist für die vorliegende Untersuchung nur eine solche theoretische Sichtweise geeignet, die den Deutungsmustern in den Wissensbeständen der Handelnden eine konstitutive Stellung zumisst und es damit erlaubt, den Unterschieden in diesen Deutungen spezifischer Akteure sowie den sozialen Konsequenzen dieser Unterschiede nachzugehen. Mit einer Orientierung am Neo-Institutionalismus kann die Analyse sowohl dem organisationalen Charakter der meisten Akteure und des Lagers insgesamt gerecht werden als auch der Relevanz der Deutungsebene, auf der im Flüchtlingslager divergente kognitive Ordnungen der interagierenden Akteure festzustellen sind.

Innerhalb der Organisationsforschung nimmt der Neo-Institutionalismus mit seiner kognitiven Perspektive eine explizite Gegenposition zu Rational-Choice-Theorien und zu funktionalistischen Richtungen ein (vgl. Friedland/Alford 1991: 232; Meyer/Hammerschmid 2006: 160). Damit bietet er auch „eine fundamentale Alternative zur Interpretation von Organisationen als rationale (und formale) Systeme", wie Jutta Allmendinger und Thomas Hinz (2003: 17) mit durchaus kritischem Unterton gegenüber dem „Triumphzug" des Neo-Institutionalismus konstatieren. Rationalität erscheint im Neo-Institutionalismus nicht mehr als theoretisch vorausgesetztes Merkmal von Akteuren beziehungsweise Organisationen, sondern als soziale Konstruktion, die *als solche* Organisationen durchaus prägt. Insbesondere hat Rationalität Bedeutung als legitimierendes Konstrukt,[4] was auf ein weiteres Spezifikum des Neo-Institutionalismus verweist, sein Augenmerk auf Legitimationsprozesse.

Im Vergleich zur früheren Organisationsforschung verlagert der Neo-Institutionalismus die Perspektive von Fragen der Effizienz zu solchen der Legitimität von Organisationen (vgl. Hasse/Krücken 2005: 22-24). Auch hier erweist sich die Theorierichtung als den Eigenheiten des vorliegenden empirischen Gegenstandes angemessen. Die Organisationen des internationalen Flüchtlingsregimes und der nationalen Flüchtlingsverwaltungen sind erstens davon abhängig, ständig Mittel von Geldgebern einzuwerben, und

zweitens haben politische Aspekte der Flüchtlingshilfe für diese Geldgeber, aber auch für andere Interaktionspartner, hohe Relevanz. Aus beidem ergibt sich der hohe Stellenwert legitimationsbezogener Prozesse und Handlungsprobleme in der Flüchtlingshilfe – und damit auch für die Akteure des Flüchtlingslagers.[5]

Nachdem der soziologische Neo-Institutionalismus skizziert und seine Angemessenheit als theoretisches Instrumentarium für eine Analyse des Flüchtlingslagers allgemein begründet wurde, soll im Folgenden aufgezeigt werden, an welchen konkreteren Elementen des in sich heterogenen und teils widersprüchlichen Neo-Institutionalismus die Forschung anknüpft, um ihrem empirischen Gegenstand gerecht zu werden.

2.3 Das internationale Flüchtlingsregime in der ‚Weltkultur'-Perspektive

Innerhalb des Neo-Institutionalismus bietet die Forschung zur „Weltkultur" analytische Instrumente, um sich dem internationalen Flüchtlingsregimes zu nähern.[6] Ausgangspunkt dieser Forschungsrichtung ist die Beobachtung, dass weltweit institutionelle Ähnlichkeiten – „similar structures, programs, and policies that concern a wide variety of issues and domains" (Berkovitch 1999: 5) – in sehr unterschiedlichen nationalstaatlichen Kontexten zunehmen. Diese ansteigende institutionelle ‚Isomorphie' führt der Forschungsansatz auf das kulturell-politische System der ‚world polity' zurück, in dessen Rahmen institutionelle Regeln weltweit verbindlich verbreitet und selbstverständlich gemacht werden. Inhaltlich ist die entstehende ‚Weltkultur' von westlichen Ideen und Werten geprägt (vgl. ebd.: 6-15). Verbreitet wird sie maßgeblich durch internationale Organisationen, insbesondere durch die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen sowie Nichtregierungsorganisationen, mit denen sie zusammenarbeiten (vgl. Meyer/Boli/Thomas/Ramirez 2005: 113).[7] Zu den empirischen Fällen, an denen bislang die entstehende ‚Weltkultur' untersucht wurde, zählen etwa Bildung, Recht, das Umweltschutzregime, Bevölkerungspolitik und die Gleichstellung der Geschlechter (vgl. Meyer 2005; Berkovitch 1999).

Die Grundlage dieser institutionellen Angleichungen auf unterschiedlichsten Gebieten sieht die ‚Weltkultur'-Forschung darin, dass sich bestimmte rationalisierte Akteure – der Staat, die Organisation und das Individuums – weltweit verbreiten. Diese Akteure, wie den ‚agenthaften Akteur' an sich, nimmt die ‚Weltkultur'-Forschung nicht als gegeben an. Sie sieht sie als Konstrukt, entstanden in der westlichen Kultur und gleichzeitig Gegenstand, Träger und Entwickler der sich global entwickelten institutionellen Isomorphie (vgl. Meyer/Jepperson 2005; Boli/Thomas 1999a: 3f.).

Das internationale Flüchtlingsregime ist geradezu ein Paradebeispiel einer Domäne von ‚Weltkultur'. Internationale Organisationen spielen in ihm eine wesentliche Rolle. UNHCR ist der tragende Akteur bei der Verbreitung

von Strukturen wie der des Flüchtlingslagers, Programmen wie denen zu Unterbringung, Schutz, Erziehung und Repatriierung von Flüchtlingen in standardisierten Vorgehensweisen sowie Mustern und Vorgaben für nationale oder regionale Flüchtlingspolitiken. Der Politikwissenschaftler Gil Loescher (2003a: 4f.) beschreibt die Transmitterfunktion des UNHCR im internationalen Flüchtlingsregime:

„Successive High Commissioners quickly realized that in order to have any impact on the world political arena they had to use the power of their expertise, ideas, strategies, and legitimacy to alter the information and value contexts in which states made policy. The Office has tried to project refugee norms into a world politics dominated by states driven by concerns of national interest and security. [...] UNHCR not only promotes the implementation of refugee norms; it also monitors compliance with international standards. [...] UNHCR not only acts as a transmitter of refugee norms but also socialized new states to accept the promotion of refugee norms domestically as part of becoming a member of the international community.“

Loescher schildert die Verbreitung von Normen und Deutungen als gezielte Strategie eines interessengeleiteten Akteurs – eine Sichtweise, die aus Sicht der ‚Weltkultur'-Forschung zumindest Nachfragen hervorruft. Doch auch wenn UNHCR als auf höherer analytischer Ebene konstruierter Akteur mit keineswegs selbstverständlichen, sondern ebenso konstruierten Interessen gesehen wird, bleibt die UN-Organisation mit ihren Tätigkeiten eine Trägerin des sich weltweit verbreitenden Flüchtlingsregimes.

Zum internationalen Flüchtlingsregime gehören neben UNHCR weitere internationale Organisationen. Unter ihnen sind weitere UN-Organisationen, etwa das WFP oder Unicef, und andere internationale Regierungsorganisationen, darunter IOM. Auch international agierende Nichtregierungsorganisationen tragen dazu bei, die weltweiten Ähnlichkeiten darin, wie mit Flüchtlingssituationen umgegangen wird, zu erhöhen.

Die folgende Untersuchung hat allerdings nicht das Ziel, den Analysen zur ‚world polity' eine weitere Fallstudie auf Makroebene hinzuzufügen. Vielmehr wird der institutionentheoretische Blick auf die Mikroebene gerichtet, um Wechselwirkungen zwischen den Deutungs- und Handlungsmustern der dortigen Akteure und den weiteren organisationalen und institutionellen Bezügen, in die sie eingebunden sind, zu untersuchen. Mit den Außenbeziehungen der Lagerakteure treten auch konkrete Verbindungen zwischen Mikro- und Makroebene in den Blick. Aus diesen Verbindungen – vermittelt durch die Deutungen der Beteiligten, die sich eben nicht eins zu eins aus den Außeneinflüssen ableiten – ergeben sich Handlungsziele, -ressourcen und -einschränkungen für die Akteure. Analysiert werden diese Zusammenhänge im Hinblick auf die politische Ordnung des Flüchtlingslagers, in der die für die ‚Weltkultur'-These zentralen Ideen – darunter vor allem Werteuniversalismus, das mit (Menschen-)Rechten ausgestattete Indi-

viduum, Rationalität, Nationalstaatlichkeit (vgl. Boli/Thomas 1999b: 34-41) – besonders zum Tragen kommen.

Das theoretische Instrumentarium der vorliegenden Arbeit verbindet Elemente aus unterschiedlichen Forschungssträngen des Neo-Institutionalismus. Konzepte und Ergebnisse der makro-orientierten Forschung zur ‚Weltkultur' informieren den Blick auf die Handlungsebene des Flüchtlingslagers, zu deren Analyse wiederum Theorieelemente genutzt werden, die sich mit Prozessen auf der Mikroebene befassen. Die ‚Weltkultur'-Forschung schließt die Mikroebene aus ihrem analytischen Blick ausdrücklich aus, so dass das konzeptuelle Werkzeug, das sie einer Untersuchung des Flüchtlingslagers bietet, ergänzt werden muss, um die dort auftretenden Wechselwirkungen zwischen Mikro- und Makroebene beleuchten zu können.

2.4 ‚WELTKULTUR' UND MIKROEBENE

Der ‚Weltkultur'-Ansatz, namentlich die Forschung von John W. Meyer und seinem Umfeld, ist dezidiert makroorientiert. Die Studien untersuchen vor allem die Ebene staatlicher und organisationaler Programme und Regelungen; methodisch verwenden sie hoch aggregierte quantitative Daten (vgl. Hasse/Krücken 2005: 48). Die Mikroebene ist nicht Gegenstand des theoretischen und empirischen Interesses. Gleichwohl bleibt den Vertretern der ‚Weltkultur'-Forschung nicht verborgen, dass sich die Implementierung der in der ‚Weltkultur' etablierten Regeln unterhalb der globalen Ebene durchaus divergent gestaltet. Sie stellen fest, dass die angeblich isomorph institutionalisierten Regeln national divergent umgesetzt werden. Um diese Unterschiede zu erklären, greifen die Vertreter des Ansatzes auf das Konzept der Entkopplung zurück, das seit dem für den Neo-Institutionalismus grundlegenden Aufsatz „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony" von John W. Meyer und Brian Rowan fester Bestandteil des Theorieansatzes ist.[8] Dieser Beitrag hebt vor allem auf die Unabhängigkeit zwischen den formalen Strukturen einer Organisation und dem Handeln in ihr ab. Inzwischen werden die Konzepte der ‚Entkopplung' oder der ‚losen Kopplung' bei Diskrepanzen zwischen verschiedenen strukturellen Elementen generell benutzt (vgl. Orton/Weick 1990: 208-210; Powell 1991: 189; Meyer/Boli/Thomas 1987: 19f.). Ein Auseinanderklaffen von „allgemein verkündeten Werten und praktischem Handeln" (Meyer/Boli/Thomas/Ramirez 2005: 99) ist damit für die Institutionentheorie nicht überraschend. Das gilt auch für das Verhältnis zwischen institutionellen Regeln der ‚Weltkultur' auf der Makroebene und den Handlungsmustern auf der Mikroebene. Indem dieser Zusammenhang als extrem lose gesehen wird, ficht es den empirischen Befund weltweit verbreiteter institutioneller Skripte nicht an, wenn sie auf den unteren Ebenen nicht korrespondierend umgesetzt werden.

Die nachdrückliche Makroorientierung ist nicht für den gesamten Neo-Institutionalismus charakteristisch. Lynne G. Zucker (z.B. 1991), die wie

Meyer zu den Begründerinnen und Begründern der Forschungsrichtung zählt, hat frühzeitig betont, wie wichtig es ist, die Mikrofundierung von Institutionalisierungsprozessen zu untersuchen. Diejenigen Neo-Institutionalisten, die sich auch für die Mikro-Makro-Vermittlung interessieren, beziehen sich theoretisch maßgeblich auf Peter L. Berger und Thomas Luckmann (vgl. DiMaggio/Powell 1991: 21f.), die in ihrer Analyse von Institutionalisierungsprozessen insbesondere kognitiven Aspekten nachgehen. Sie siedeln die Prozesse der Habitualisierung und reziproken Sinngebung, auf die sie Institutionalisierung gegründet sehen, auf der Mikroebene an (vgl. Berger/ Luckmann 1980: 49-98). Diese wissenssoziologische Basierung der Institutionentheorie übernehmen die an der Mikrofundierung interessierten Vertreter des Neo-Institutionalismus in die Organisationsforschung und stehen damit im klaren Gegensatz zu denjenigen, die wie die ‚Weltkultur'-Forschung die Frage nach der Mikro-Makro-Beziehung durch das Konzept der Entkopplung neutralisieren (s.a. Heintz/Müller/Schiener 2006: 443).

Eine der Schwierigkeiten dieses Konzeptes sieht Thomas Klatetzki (2006: 60) darin, dass es eine Grundannahme der Institutionentheorie unterläuft, nämlich, dass Institutionen soziales Handeln generieren und beeinflussen. Auch der Neo-Institutionalismus geht grundsätzlich von einem Handlungsbezug institutioneller Regeln aus, was etwa in Ronald Jeppersons (1991: 145) vielzitierter Institutionendefinition deutlich wird:

„[I]nstitutions are those social patterns that, when chronically reproduced, owe their survival to relatively self-activating social processes. [...] That is, institutions are not reproduced by ‚action,' in this strict sense of collective intervention in a social convention. Rather, routine reproductive procedures support and sustain the pattern."

Nach Jepperson handelt es sich bei Institutionen um soziale Muster, die reproduziert werden, also um beobachtbare Regelmäßigkeiten im Handeln und nicht um Skripte unabhängig von ihrer Implementierung. Der Neo-Institutionalismus führt Institutionen auf Symbolsysteme und kulturelle Regeln zurück, die er als überindividuell und objektiviert sieht; jedoch ‚leben' Institutionen nur insoweit, als sie sich in entsprechendem sozialem Handeln wiederfinden, wie W. Richard Scott (1995: 51) unter Berufung auf Berger und Luckmann ausführt. In denjenigen Beiträgen des Neo-Institutionalismus, die der Mikroebene besonders geringes Gewicht zumessen, reagiert das Konzept der Entkopplung genau auf diese grundlegende Annahme eines Zusammenhangs zwischen Institutionen und Handeln. Der ‚Weltkultur'-Ansatz reduziert Institutionen definitorisch auf das, was etwa bei DiMaggio und Powell als ‚kognitive Elemente' firmiert, worin Institutionen dort jedoch nicht aufgehen, da der Praxis auf der Mikroebene wesentliche Relevanz zugesprochen wird (vgl. DiMaggio/Powell 1991: 22). Dagegen sind Institutionen bei Meyer und KollegInnen zur Gänze auf dieser Ebene angesiedelt:

„We see institutions as cultural rules giving collective meaning and value to particular entities and activities, integrating them into larger schemes. We see both patterns of activity and the units involved in them (individuals and other social entities) as constructed by such wider rules“ (Meyer/Boli/Thomas 1987: 13).

In dieser Sichtweise erscheinen Handlungsmuster und ihre Deutungen als Konsequenzen von Institutionen, als von ihnen ‚konstruiert'. Sie sind damit nicht definitorischer Bestandteil von Institutionen, sondern können von ihnen „entkoppelt“ sein und sind es in der Regel auch (vgl. Meyer/Boli/Thomas/Ramirez 2005: 101).[9]

Wenn institutionalisierte Regeln einer ‚Weltkultur' nicht von entsprechenden Handlungsmustern begleitet werden, sondern die Ähnlichkeiten auf die Ebene staatlicher und organisationaler Gesetzes- und Programmformulierungen beschränkt bleiben, stellt sich allerdings die Frage, inwieweit der Begriff der „Isomorphie“ dem Phänomen angemessen ist.[10] Zudem können Handlungsmuster, die sich in ihrem Ablauf tatsächlich ähneln, in verschiedenen kulturellen Kontexten unterschiedlich interpretiert werden. Dies führt zu der Frage, bis zu wie viel Varianz in den Deutungen von Institutionen – also ihren „taken for granted rationales, that is [...] some common social ‚account' of their existence and purpose“ (Jepperson 1991: 147) – es immer noch möglich ist, von Isomorphie zu sprechen (vgl. Inhetveen 2002: 241f.). Das Konzept der Entkopplung umgeht diese Frage, statt sie zu beantworten.

Trotz der Einwände gegen den ‚Weltkultur'-Ansatz dient die Konzeptualisierung, mit der er institutionalisierte und universalisierte Regeln erfasst, im Folgenden als Anhaltspunkt für die Analyse des Flüchtlingslagers. Dieser institutionentheoretische Bezug bietet zum einen eine Erklärung für die Gemeinsamkeiten im Werte- und Deutungshintergrund der beteiligten Akteure, insbesondere der humanitären Organisationen. Deren gemeinsame Einbindung in das internationale Flüchtlingsregime, die sich unüberhörbar bereits im „humanitarian speak“ (Harrell-Bond 1999: 159) des Lageralltags äußert, prägt wesentlich die politische Ordnung des Flüchtlingslagers. Bestimmte Werte sind in der Welt der humanitären Arbeit und der Flüchtlingshilfe hoch institutionalisiert. Betrachtet man – in Abweichung von der ‚Weltkultur'-Perspektive – die „Universalisierung“ von Werten als ihre *an spezifische Akteure gebundene* Verallgemeinerung und damit ihre Durchsetzung in bestimmten, weltweit zusammenhängenden gesellschaftlichen Sphären,[11] dann lässt sich durchaus von universalisierten Werten des Flüchtlingsregimes sprechen. Die Umsetzung von Normen des Humanitarismus und zivilgesellschaftlichen Prinzipien gehört als ausdrückliches Anliegen und als legitimatorische Repräsentation zum Standardrepertoire von NGOs, UNHCR und anderen in der Flüchtlingshilfe tätigen Organisationen.

Zum anderen führt eine kritische Befragung der ‚Weltkultur'-Forschung dazu, die Mikroebene zu betrachten, auf der die Akteure mit den Vorgaben ihres institutionellen Kontextes umgehen. Diese Frage aufzunehmen, entspricht einer Forderung von Roger Friedland und Robert Alford (1991:

256): Sie verlangen die „combination of multiple levels of analysis and contradictory institutional logics". Indem Flüchtlingslager – als ein soziologisch bisher wenig untersuchtes Feld – mit dieser Herangehensweise untersucht werden, kann die Analyse neben den im Zentrum stehenden empirischen Ergebnissen auch bestimmte Elemente der Institutionentheorie weiterführen und verfeinern, insbesondere hinsichtlich der Variationen von Handlungs- und Deutungsmustern auf der Mikroebene.[12] Dabei entfernt sich die Vorgehensweise sowohl von der theoretischen Makroorientierung als auch von der quantitativen Methodik des ‚Weltkultur'-Ansatzes (vgl. Krücken 2005: 315f.). Genutzt werden Theorieelemente des Neo-Institutionalismus, die sich weniger in Forschungen zur ‚Weltkultur' finden als in Beiträgen zur Mikrofundierung von Institutionen und die den mit ihnen verbundenen Handlungs- und Deutungsmustern theoretische Relevanz beimessen. Meyer und Kollegen tun dies ausdrücklich nicht, für sie geht die Möglichkeit eigenständigen Handelns von Akteuren auf der Mikroebene gegen Null; sie sehen „action as the enactment of broad institutional scripts rather than a matter of internally generated and autonomous choice, motivation, and purpose" (Meyer/Boli/Thomas 1987: 13). Die vorliegende Arbeit orientiert sich dagegen an der von Friedland und Alford repräsentierten Richtung des Neo-Institutionalismus unter der Annahme, dass Handelnde aktiv und kreativ mit Institutionen umgehen: „[I]ndividuals can manipulate or reinterpret symbols and practices. [...] Under some conditions, they are artful in the mobilization of *different* institutional logics to serve their purposes" (Friedland/Alford 1991: 254, Herv. i.O.). Diese Sichtweise ist gerade im Fall institutioneller Heterogenität, wie sie das Flüchtlingslager kennzeichnet, angemessen.

Die folgende Analyse verknüpft die Aufmerksamkeit auf vier Aspekte von Deutungsprozessen zu einer für Machtdynamik sensiblen Forschungsperspektive: die Aufmerksamkeit auf überindividuelle Deutungsmuster der Handelnden, auf die situationsabhängige Relevanz von – häufig untereinander widersprüchlichen – formalen und informellen, gezielten oder unbewussten Handlungsorientierungen, auf die Durchsetzung bestimmter Deutungen gegen andere und schließlich auf die Bedeutung von Legitimation in organisationalen Feldern. In dieser Ausrichtung werden theoretisch auch Formen institutioneller Spannungen und Konflikte relevant, deren Bedeutung ebenfalls vor allem Friedland und Alford (ebd.) herausgestrichen haben. Die Aufmerksamkeit auf Gegensätze ist in der teils fast harmonistisch anmutenden neo-institutionalistischen Forschung nicht immer ausgeprägt (vgl. DiMaggio/Powell 1991: 12, 27f.; s.a. Senge/Hellmann 2006: 13; Meyer/Hammerschmid 2006: 165f.). Sie erweist sich im Fall des Flüchtlingslagers als besonders relevant, denn die Ordnung des Flüchtlingslagers stellt den seltenen Fall einer auf Dauer gestellten institutionellen, organisationalen und kulturellen Heterogenität innerhalb einer sozialen Einheit dar.

2.5 WEITERE THEORIEBEZÜGE ZUR KASERNIERUNG: GOFFMAN, FOUCAULT, AGAMBEN

In ihrer Annährung an das Flüchtlingslager nutzt die vorliegende Studie einen weiteren theoretischen Bezugspunkt, der – im Gegensatz zum Neo-Institutionalismus – in der sozialwissenschaftlichen Diskussion über Flüchtlingslager bereits etabliert ist: das Konzept der „totalen Institution" nach Erving Goffman (1973). In einigen Studien wurden Flüchtlingslager bereits aus dieser Perspektive betrachtet (vgl. Thomas 2000; s.a. Zitelmann 1989: 20; Harrell-Bond 1999: 138; Chambers 1982: 24). Auch in jüngerer Zeit haben Soziologen angeregt, Flüchtlingslager *als* totale Institutionen zu untersuchen, unter ihnen Zygmunt Bauman (2002: 347) und Stephen Castles (2003: 28). Diese Herangehensweise ist durchaus plausibel. Flüchtlingslager teilen mit den von Goffman beschriebenen Institutionen wesentliche Merkmale: Sie stellen eine Form der Kasernierung dar, sie weisen eine Differenzierung zwischen Personal und ‚Insassen' auf und sie bilden für letztere ein umfassendes und zeitlich durchgängiges Lebensumfeld.

Tatsächlich lassen sich bei einer kursorischen Betrachtung, deren Blick von vornherein vom Konzept der totalen Institution gelenkt ist, die von Goffman diskutierten Merkmale totaler Institutionen am Fall von Flüchtlingslagern quasi durchbuchstabieren – was allerdings kaum Ansatzpunkte für weiterführende Einsichten gibt. Die vorliegende Analyse geht dagegen nicht davon aus, dass Flüchtlingslager totale Institutionen *sind*. Sie nutzt Goffmans Konzept vielmehr als analytisches Werkzeug. Es dient der Untersuchung der politischen Ordnung eines Flüchtlingslagers als Lieferant wesentlicher Fragen. So verwendet, ist es fruchtbarer denn als Beschreibung der Lagerstrukturen. Es sind die Aspekte, in denen Flüchtlingslager von Goffmans totalen Institutionen abweichen, die den soziologischen Blick für Flüchtlingslager als spezifische Einrichtungen schärfen. Gleichzeitig sind diese Lager den Einrichtungen, die Goffman beschreibt, nahe genug, um dessen Konzept als Quelle angemessener Fragen nützlich zu machen. Es als analytischen Leitfaden statt als Blaupause einzusetzen, eröffnet auch die Möglichkeit, im engeren Sinne institutionentheoretische Ansätze in die Analyse einzubeziehen.[13]

Was Flüchtlingslager mit Goffmans „totalen Institutionen" gemeinsam haben, ist zuallererst, dass sie Ordnungen der Kasernierung darstellen. An dieser Eigenschaft setzt auch ein Theoriebezug an, der in der jüngeren Flüchtlingsforschung einer der dominantesten ist, die Orientierung an Michel Foucault und Giorgio Agamben. Diese theoretische Perspektive wird in der vorliegenden Untersuchung aus zwei Gründen nicht übernommen. Erstens führt sie zu einer in hohem Maß deduktiven Forschung. Von Foucault herausgearbeitete Konzepte wie Disziplinierung und Biopolitik oder die Merkmale von Agambens ‚Lagern' (namentlich die Herrschaft über das ‚nackte Leben' im zur Regel gemachten Ausnahmezustand) werden gesucht und – wenig überraschend – gefunden. Sicher kann diese Sichtweise nütz-

lich sein, um bestimmte Prozesse in Flüchtlingslagern zu beschreiben. Allerdings lässt ein an Foucault und Agamben orientierter theoretischer Rahmen wenig Raum für ein am Gegenstand orientiertes empirisches Vorgehen. Das für die vorliegende Problemstellung zentrale Interesse an den divergierenden Perspektiven verschiedener Akteure wird im Blick von Foucault und Agamben weitgehend irrelevant. Ihre Theorie beinhaltet eine dezidiert etische Perspektive, die sich gerade den Strukturen und Mechanismen widmet, welche den Beteiligten nicht bewusst sind – so ist das Lager für Agamben eine „*verborgene* Matrix“ (Agamben 2002: 175; Herv. KI) des modernen politischen Raumes.[14]

Zweitens erweist sich insbesondere Agambens Lager-Paradigma (das sich maßgeblich auf Foucault, verbunden mit Hannah Arendt und Carl Schmitt, bezieht) als inhaltlich dem empirischen Fall des Flüchtlingslagers unangemessen. Wenn die vorliegende Studie die institutionellen Merkmale von Flüchtlingslagern diskutiert, wird auch untersucht, inwieweit Agambens Lager-Paradigma und die Ausführungen Foucaults zur Disziplinierung der Körper auf Flüchtlingslager adäquat anwendbar sind – die Ergebnisse verweisen hier auf erhebliche Einschränkungen und Widersprüche und stärken die Wahl einer anderen theoretischen Perspektive.

Anmerkungen zu Kapitel 2:

1 Diese Forschungsrichtung wird im englischsprachigen Bereich vor allem als „New Institutionalism“ bezeichnet (vgl. Powell/DiMaggio [Hg.] 1991), im deutschsprachigen meist als „Neo-Institutionalismus“ (vgl. Hasse/Krücken 2005; Senge/Hellmann [Hg.] 2006). Die gemeinte Theorierichtung ist nicht mit den ähnlich bezeichneten Ansätzen in der Ökonomie (vgl. Richter 1994), der Politikwissenschaft (z.B. Göhler [Hg.] 1994) und der *rational-choice*-orientierten Soziologie zu verwechseln (zur Abgrenzung verschiedener „Institutionalismen“ in unterschiedlichen Disziplinen s. DiMaggio/Powell 1991: 7-11; s.a. Hall/Taylor 1996; Reuter 1994). Die Unterschiede in den Eigenbezeichnungen der Forschungsrichtungen bleiben vage – vgl. etwa die sehr ähnlich lautenden Titel des von Powell/DiMaggio (1991) herausgegebenen Bandes aus der organisationssoziologischen Richtung und desjenigen von Brinton/Nee (1988), dessen Beiträge von Modellen rationaler Akteure ausgehen – welche der organisationssoziologische Neo-Institutionalismus explizit ablehnt (vgl. DiMaggio/Powell 1991: 8).

2 Umfassendere Einführungen in den Neo-Institutionalismus bieten z.B. Hasse/Krücken 2005 oder Senge/Hellmann (Hg.) 2006. Nach wie vor lohnend ist auch der Einleitungsaufsatz (DiMaggio/Powell 1991) des breit rezipierten Sammelbandes Bandes „The New Institutionalism in Organizational Analysis“ (Powell/DiMaggio 1991). Die institutionentheoretischen Richtungen, die sich in Deutschland in Anschluss an Max Weber (Lepsius) beziehungsweise an die philosophische Anthropologie (Gehlen, Plessner, Schelsky) ausgebildet haben,

bilden im Verhältnis zum organisationssoziologischen Neo-Institutionalismus parallele, weitgehend unverbundene Entwicklungen.

3 In der Soziologie geht diese Sichtweise namentlich auf Durkheim und Weber zurück, vgl. Scott 1995: 8-13.

4 So betont der grundlegende Aufsatz von John W. Meyer und Brian Rowan (1991: 43f.) unter Bezugnahme auf Max Weber „the legitimacy of rationalized structures“ als Quelle formaler Strukturen. Ähnlich resümiert Weick (2001: 35): „The appearance of rational action legitimates the organization in the environment it faces, deflects criticism, and ensures a steady flow of resources in the organization.“

5 Yeheskel Hasenfeld (1992: 36) stellt fest: „because they engage in moral work human service organizations are the quintessential embodiment of institutional organizations“; er begründet das allgemeiner: „because the relations within such human service sectors are determined not by market exchanges but by various rules and regulations.“ Dies gilt auch für den Bereich der Flüchtlingshilfe und kommt zu deren oben angesprochenen spezifischeren Eigenschaften, die auf den Legitimationsaspekt verweisen, hinzu.

6 Im Englischen wird bei dieser Forschungsrichtung von „world culture“ oder „world polity“ gesprochen (vgl. Meyer 2005), im Deutschen wird sie (neben anderen Theorieansätzen) auch unter dem Schlagwort „Weltgesellschaft“ diskutiert (vgl. Heintz/Münch/Tyrell [Hg.] 2005).

7 Insbesondere sind hier internationale NGOs relevant; vgl. Boli/Thomas (Hg.) 1999.

8 Vgl. Meyer/Rowan 1991 [zuerst 1977]. Der Begriff der Entkopplung ist im Neo-Institutionalismus eine Radikalisierung des noch bei Meyer und Rowan (1991: z.B. 41) gebrauchten Begriffs der losen Verkopplung, den maßgeblich Karl Weick (u.a. 1976) in der Organisationsforschung etablierte (vgl. als Überblick Orton/Weick 1990). Die Modifizierung des Konzepts der losen Kopplung zu dem der Entkopplung lehnen Douglas Orton und Karl Weick (1990: 207) im Übrigen explizit ab; sie sehen in ihr eine Simplifizierung der im Grunde dialektischen Sichtweise, die ihr Konzept impliziert.

9 Gleichzeitig macht die in diesem Text folgende Relativierung des empirischen Vorherrschens von Entkoppelung (vgl. Meyer/Boli/Thomas/Ramirez 2005: 101f.) deutlich, dass es auch der ‚Weltkultur‘-Forschung Schwierigkeiten bereitet, von der Umsetzung institutioneller Regelung auf der Handlungsebene gänzlich abzusehen.

10 Auch auf Ebene der Nationalstaaten bleibt die mit dem Begriff der Isomorphie behauptete institutionelle Angleichung im Übrigen fraglich. So weist eine vergleichende Studie zu Frauenrechten von Bettina Heintz, Dagmar Müller und Heike Schiener (2006: 443) unter anderem darauf hin, „dass der Konnex zwischen der globalen und nationalen Ebene schwächer ist, als es die neo-institutionalistische Weltgesellschaftstheorie annimmt“.

11 Meyer und Kollegen betonen, dass Akteure *als solche* durch kulturelle Regeln erst konstruiert werden (vgl. Meyer/Jepperson 2005; Meyer/Boli/Thomas

1987). Dagegen geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass es Akteure an sich auch unabhängig von einer westlich-modernen Konstruktion von Agentschaft ‚gibt'. Die Ethnologie, die sich traditionell mit nichtwestlichen Gesellschaften befasst, nimmt die Akteursqualität als eine universelle Qualität von Menschen an (wobei der Akteursbegriff nicht mit dem bürgerlichen Subjekt in eins zu setzen ist). Gleichwohl sind in der Perspektive dieser Arbeit Akteure in ihren *spezifischen* Akteursqualitäten und in ihrer Typik sozial konstruiert, etwa als ‚UNHCR', ‚der Flüchtling' oder ‚die Regierung', und damit auch zu gewissem Grad deutungsoffen und wandelbar.

12 Insoweit die ‚Weltkultur'-Forschung Variationen untersucht, konzentriert sie sich auf die regionale Ebene, d.h. Programme und Politiken verschiedener Staaten und Organisationen. Die Formen ihrer Implementierung auf Mikroebene bleibt auch hier weitgehend außen vor (zu Beispielen s. Hasse/Krücken 2005: 42-49).

13 Goffmans Arbeit ist in die Institutionentheorie nur bedingt einzuordnen, denn sein Institutionenbegriff entspricht dort in erster Linie dem alltagssprachlichen, der im Deutschen mit ‚Anstalt' treffender übersetzt wäre.

14 Ausführlichere Literaturverweise zu Foucault und Agamben finden sich in Kapitel 17.

Kapitel 3
Zum methodischen Vorgehen

3.1 Methoden und Materialien im Überblick

Die vorliegende Studie basiert empirisch hauptsächlich auf einer sechsmonatigen Feldforschung in zwei sambischen Flüchtlingslagern. Feldforschung ist keine separate Methode der Sozialwissenschaften, sondern eine Herangehensweise, die eine Kombination von Methoden beinhaltet. Die klassischen Elemente der Feldforschung sind teilnehmende Beobachtung und Interviews (vgl. Cicourel 1974: 63). Dabei kann das Ausmaß der aktiven ‚Teilnahme' bei der Beobachtung ebenso variieren wie das der Standardisierung der Interviews.

Bei der Feldforschung in Sambia führte ich leitfadenorientierte Interviews ebenso durch wie zahlreiche informelle und situationsbezogene Gespräche. Bei den Beobachtungen hielt ich das Ausmaß der aktiven Teilnahme in der Regel gering. Die Beobachtungen, Gespräche und Interviews in den beiden Flüchtlingslagern als Kern des Materials werden ergänzt durch solche an anderen Orten, namentlich auf den höheren Ebenen der in den Lagern präsenten Organisationen, vor allem in Lusaka und Genf. Als drittes Element des empirischen Materials bezieht sich die Untersuchung auf öffentliche und interne Dokumente dieser Organisationen der Flüchtlingshilfe. Die schriftlichen Quellen werden allerdings weniger umfassend ausgewertet und vor allem in Bezug auf spezifische Aspekte der Problemstellung, die sich aus der Analyse ergeben, befragt.[1]

Die Triangulation mehrerer qualitativer Methoden kann in mehrerer Hinsicht Gewinn bringen. Sie kann zur Validierung von Ergebnissen, zur Generalisierung von Befunden oder als Weg zu zusätzlichen Erkenntnissen verwendet werden (vgl. Flick 2000: 318). In der hier vorgelegten Untersuchung ist der Einsatz mehrerer Methoden vor allem mit der dritten Strategie verbunden, als Weg zu umfassenderen und vielfältigeren Erkenntnissen, als sie durch eine einzige Methode erreichbar wären. Die Problemstellung legt eine solche Vorgehensweise nahe, da sie sowohl auf die Perspektiven der beteiligten Akteure als auch auf deren Interaktionsmuster bezogen ist. Um Erkenntnisse auf der Deutungsebene der Beteiligten in einem sozialen Feld zu gewinnen, sind gesprächsbezogene Methoden wie Interviews besonders

effizient. Soll dann den Folgen nachgegangen werden, die die Divergenzen der unterschiedlichen emischen Perspektiven zeitigen, sind vor allem Beobachtungen vielversprechend. In der Situation einer halbjährigen Feldforschung sind zudem Gespräche, Beobachtungen und Teilnahme an sozialen Situationen stets zu einem gewissen Grad miteinander verwoben (s.a. Hammersley/Atkinson 1995: 139-151). Interviews, die im Haus oder Hof eines Flüchtlings stattfinden, sind immer mit Beobachtungen verbunden; bei Beobachtungen, bei der schlichten Anwesenheit im Flüchtlingslager, ergeben sich fast immer auch Gespräche, seien es selbst geführte, seien es „beobachtete Gespräche“ (Klute 2001), bei denen die Forschenden nur zuhören. Dadurch liefern die mit den einzelnen Methoden gewonnenen Ergebnisse einen direkten Kontext zur inhaltlichen Interpretation wie auch zur validitätsbezogenen Einschätzung und der jeweils anderen.

Werden unterschiedliche Methoden in derselben Untersuchung angewendet, so treten nicht nur ihre jeweiligen Vorzüge in den Blick. Im direkten Nebeneinander werden auch die mit jeder Methode verbundenen spezifischen Schwierigkeiten augenfällig (vgl. Cicourel 1974: 101). Das durch Beobachtung gewonnene Material wird nicht systematisch evoziert. Bei einer Forschung wie der vorliegenden, die nicht eine spezifische, erwartbare und zeitlich begrenzte soziale Situation untersucht, sondern ein vielfältiges soziales Feld wie das Flüchtlingslager, ergeben sich Zeitpunkte und konkrete Inhalte vieler Beobachtungen, ohne dass die Forschenden sie beeinflussen können (vgl. Spittler 2001: 15f.). Zudem können während eines Feldaufenthalts über mehrere Monate nicht einmal annähernd alle potentiell forschungsrelevanten Beobachtungen verschriftlicht werden. In einer Interviewtranskription ist es möglich, zumindest das gesprochene Wort festzuhalten und so der systematischen Auswertung zugänglich zu machen.[2] Damit ist das Material zumindest in einem bestimmten Aspekt – hier dem verbalen – weitgehend vollständig. In einer extensiven Feldforschung ist dies offensichtlich nicht zu erreichen. Was in Protokollen, Tagebucheinträgen oder während der Beobachtung ins Diktiergerät gesprochenen Beschreibungen festgehalten wird, ist notwendig bestimmt durch eine Selektion, die die Forschenden in Orientierung an den Forschungsfragen, aber eben nicht in dem Maß systematisiert wie bei anderen Methoden, vornehmen.

Allerdings nehmen die Forschenden von einer längeren Feldforschung ein reichhaltiges und vielfältiges Wissen mit, das auch auf ihren unsystematischen und zunächst oft unauffälligen Erfahrungen beruht. In der vollständig gar nicht administrierbaren Fülle von Informationen, Erlebnissen und Kenntnissen, die sich aus einer monate- oder jahrelangen Präsenz im Feld ergeben, liegt – nachvollziehbaren methodologischen Einwänden zum Trotz – einer der wesentlichen Vorteile extensiver Feldforschung (vgl. Spittler 2001). Dieses Feldwissen entzieht sich stärker als anderes Material der vollständigen systematischen Auswertung und Darstellung. Gleichwohl hieße es eine wesentliche Grundlage der Forschung zu verschenken, würde man es aus der Untersuchung ausschließen und sich beispielsweise nur auf das In-

terviewmaterial beziehen. In der vorliegenden Arbeit bedeutet das, dass beispielsweise ein Phänomen (wie die Verwendung eines Begriffs durch Beteiligte) als „häufig“ bezeichnet wird, wenngleich sein Auftreten nicht gezählt werden kann, oder dass Stimmungen in bestimmten Akteursbeziehungen argumentativ einbezogen werden, obgleich ihr Ausdruck nicht auf Video festgehalten ist. Die Einbußen an Systematik und Dokumentierbarkeit werden meines Erachtens aufgewogen durch die erheblichen Erkenntnisgewinne, die das gesammelte Feldwissen birgt.

Das im Rahmen der Untersuchung erhobene und ausgewertete Material stammt von mehreren Forschungsreisen. Zentral war die Feldforschung in zwei sambischen Flüchtlingslagern, Meheba und Nangweshi, die einschließlich der kurzen Aufenthalte in Lusaka von Mai bis November 2003 durchgeführt wurde. Hinzu kommen Interviews, Gespräche und Archiv- und Bibliotheksrecherchen in Genf, Oxford und Berlin.

Zwischen Dezember 2001 und September 2005 reiste ich zu insgesamt fünf mehrtätigen Aufenthalten nach Genf. Dort fanden erstens Gespräche mit Mitarbeitern des UNHCR und des Lutherischen Weltbundes (LWF) statt. Zweitens wurden in Genf *Recherchen in der Bibliothek und dem Archiv* des UNHCR durchgeführt. Aufgrund des im Laufe der Jahre mehrfach gewechselten archivarischen Systems und der Sperrfristen für bestimmte Dokumente war insbesondere die Archivrecherche nur begrenzt ergiebig. Einen Großteil der einbezogenen grauen Literatur des UNHCR und anderer Organisationen erhielt ich im Verlauf von Gesprächen von einzelnen Mitarbeitern, viele Dokumente waren auch in der Bibliothek des Refugee Studies Centre (RSC) an der Universität Oxford zugänglich.

Drittens besuchte ich in Genf zwei größere Veranstaltungen, eine Podiumsdiskussion über Internally Displaced Persons (IDPs) am 10. April 2003, die die NGO Norwegian Refugee Council und Norwegens Ständige Vertretung in Genf durchführten, sowie vor allem im Herbst 2005 die sogenannte „Pre-EXCOM“, eine jährliche Zusammenkunft von NGOs und UNHCR vor dem Treffen des „EXCOM“, des Executive Committee des UNHCR. Die Teilnahme ermöglichte es, Interaktionen zwischen UNHCR und NGOs zu beobachten sowie mit Beteiligten informelle Gespräche über deren Ablauf zu führen, beides auf Ebene der Organisationszentralen.

Während des knapp dreiwöchigen Aufenthalts am Refugee Studies Centre (RSC) der Universität Oxford im November 2004 recherchierte ich (vor allem graue) Literatur in der Bibliothek dieses europaweit führenden Instituts für Flüchtlingsforschung.

Bei einem fortgeschrittenen Stand der Materialauswertung kam im Sommer 2005 der Feldforschungsassistent aus Meheba, André Joaquím Melo, zu einem Arbeitsbesuch für dreieinhalb Wochen an die Universität Siegen. Wir erörterten vor allem offene Fragen der Materialinterpretation und führten Wortfelddiskussionen zu wesentlichen Begriffen in den während der Feldforschung verwendeten Sprachen.

3.2 ZUR FELDFORSCHUNG IN SAMBIA

Die Fallauswahl

Um die gewählte Problemstellung untersuchen zu können, galt es ein Flüchtlingslager zu finden, das mehrere Bedingungen erfüllte: Es sollte erstens bereits seit einigen Jahren bestehen, so dass sich in ihm Muster der Entscheidungsfindung und Machtbeziehungen und damit auch eine politische Ordnung verfestigt haben konnten. In einem vor kurzer Frist errichteten Nothilfelager ist dies nicht zu erwarten. Zweitens sollte UNHCR präsent sein, da dies die Regel in Flüchtlingslagern weltweit darstellt und nicht ein Ausnahmefall (etwa ein Lager in Thailand an der Grenze zu Birma) untersucht werden sollte. Drittens sollte die Bevölkerung zumindest großenteils vor einem konkreten Konflikt mit für mich einigermaßen durchschaubaren Konstellationen geflohen sein, was vor allem hieß, dass sich diese Konfliktkonstellationen nicht während der Forschung dauernd ändern sollten. Eine zu komplexe und instabile Konfliktkonstellation in der Herkunftsregion der Flüchtlinge hätte es erschwert, Beobachtungen im Lager zu Vorgängen im Herkunftsland in Beziehung zu setzen. Viertens sollte der Ort der Feldforschung einigermaßen sicher sein (also z.B. keine Lösegeldökonomie aufweisen), da physische Gefahren für den Forschungsablauf ebenso riskant sind wie für die Person der Forscherin. Fünftens schließlich musste das Lager für eine Feldforschung zugänglich sein, sollte also nicht an der Verweigerung einer Forschungserlaubnis scheitern. Mit diesem Kriterienkatalog wurde anhand des aktuellen „Global Appeal" des UNHCR (2000b), in dem die Organisation jährlich alle Arbeitsgebiete mit der Bitte um Spenden vorstellt, eine Vorauswahl möglicher Forschungsorte getroffen. Aus diesen wurden mit Hilfe von Flüchtlingsforschern und UNHCR-Mitarbeitern schließlich das *Meheba Refugee Settlement* und das *Nangweshi Refugee Camp* in Sambia ausgewählt – zu denen es, ein weiterer Vorteil, auch noch nicht sehr viele Forschungen gab. Die Forschung in zwei Lagern wurde zunächst vor allem deshalb ins Auge gefasst, weil bei Flüchtlingslagern stets damit zu rechnen ist, dass ein Forschungsort aus organisatorischen Gründen kurzfristig doch nicht besucht werden kann.

Zu Beginn des Aufenthaltes in Sambia zeigte sich jedoch, dass in beiden Lagern ausführlichere Aufenthalte möglich waren. In einem der Lager sollte während der Feldforschung die Repatriierung nach Angola beginnen, das andere würde zunächst den Routinebetrieb aufrechterhalten. Jedes Lager war also auf seine Weise vielversprechend. Zudem bot sich die Chance, einen Vergleich zwischen zwei Lagern im gleichen nationalen Umfeld, aber mit unterschiedlichen Charakteristika durchzuführen. Die Forschungszeit wurde daher annähernd gleichmäßig (jeweils zweieinhalb Monate) auf Meheba und Nangweshi aufgeteilt.

Gemeinsam war den beiden Flüchtlingslagern zum Zeitpunkt der Feldforschung erstens der nationale Kontext. Mit ihren Standorten in der Repu-

blik Sambia teilten sie das nationale (Flüchtlings-)Recht, die staatliche Flüchtlingspolitik, die ökonomischen Bedingungen und internationalen Beziehungen des Aufnahmelandes. Zweitens war Meheba mehrheitlich, Nangweshi fast ausschließlich von angolanischen Flüchtlingen bewohnt, die jedoch aus unterschiedlichen Regionen, zu verschiedenen Zeiten und im Rahmen politisch unterschiedlicher Situationen geflohen waren. Den Fluchtbewegungen lag jeweils derselbe Konflikt zugrunde, was es erleichterte, die externen Beziehungen der Akteure im Flüchtlingslager in der Analyse zu berücksichtigen. Gleichzeitig konnte untersucht werden, wie sich verschiedene Positionen der Angolaner in diesem Konflikt nach ihrer Flucht auf die Strukturen des jeweiligen Flüchtlingslagers auswirkten.

Zu den divergierenden Kennzeichen der beiden Lager gehörten ihre Größe (s.a. Cosgrave 1996) und räumliche Anlage (s.a. Hyndman 2000) sowie die Dauer ihres Bestehens (s.a. Fellesson 2003). Beide Variablen sind aufschlussreich für die Frage, wie Mobilität und Kommunikationsstrukturen die Entscheidungsprozesse eines Flüchtlingslagers beeinflussen. Schließlich sprach für die Entscheidung, beide Lager gleichrangig in die Forschung einzubeziehen, dass sie sich in verschiedenen Phasen in Bezug auf die anstehende Repatriierung der angolanischen Flüchtlinge befanden. In Meheba fand während der Feldforschung die feierliche Eröffnung der organisierten Repatriierung von Sambia nach Angola statt. Dies bedeutete eine ungewöhnlich hohe Dichte von Entscheidungssituationen im Untersuchungszeitraum und intensive Diskussionen dieser Entscheidungsprozesse unter allen Beteiligten. Nangweshi dagegen würde, das stand zu Beginn des Feldaufenthalts bereits fest, wohl das letzte Lager sein, dessen angolanische Bewohner repatriiert würden. Nicht nur waren von dort aus die Reisewege schwierig und viele Herkunftsregionen dieser Flüchtlinge noch nicht zugänglich; vor allem hegte die UNITA-nahe Flüchtlingsbevölkerung in Nangweshi besondere Skepsis gegen eine baldige Rückkehr in das immer noch, und nun ganz, von der MPLA regierte Angola. Die organisierte Repatriierung begann hier erst nach der Feldforschung, so dass in Nangweshi ein Flüchtlingslager weitgehend im Routinebetrieb untersucht werden konnte.

Materialerhebung und Gesprächspartner in Sambia

Der Forschungsaufenthalt in Sambia fand von Mai bis November 2003 statt. Zunächst war ein dreiwöchiger Aufenthalt in Lusaka nötig, um eine vorläufige Forschungserlaubnis und die Zugangserlaubnis zu den Flüchtlingslagern zu erhalten. Während dieser Zeit wurden Interviews und informelle Gespräche mit Mitarbeitern des UNHCR, der Regierung und mehrerer NGOs geführt. Der Aufenthalt in Meheba dauerte von Ende Mai bis Mitte August, die Forschung in Nangweshi von Mitte August bis Ende Oktober. In beiden Lagern wurden lokale Forschungsassistenten eingestellt. Vor dem Rückflug wurden in Lusaka weitere Interviews mit Mitarbeitern von NGOs, UNHCR und einigen Botschaften durchgeführt.

Es wurden insgesamt 70 meist etwa einstündige Tonbandinterviews mit (teils mehreren) Flüchtlingen geführt, wobei eine große Bandbreite insbesondere hinsichtlich Alter, Geschlecht, Position, biographischem und politischem Hintergrund und Dauer des Aufenthalts angestrebt wurde. Die Auswahl von Gesprächspartnern über das Schneeballsystem wurde bewusst gering gehalten,[3] in der Regel vermittelten einzelne Ansprechpartner höchstens ein bis zwei weitere Interviewpartner. Unter den Interviewten waren 20 gewählte Flüchtlingsvertreter und 38 Flüchtlinge ohne formale Position, außerdem einige Flüchtlingsmitarbeiter von NGOs (vor allem Sozialarbeiter und Lehrer), insgesamt sechs Geistliche (fünf Flüchtlinge, ein sambischer Priester) und zwei Mitglieder des *Neighbourhood Watch*. Drei Interviews mit Flüchtlingen in Meheba führte der Forschungsassistent eigenständig durch und transkribierte sie (in zwei Fällen als Übersetzung). In beiden Lagern wurden Mitarbeiterinnen beziehungsweise Mitarbeiter aller in den Lagern tätigen NGOs und des UNHCR interviewt, mit Ausnahme der kaum sichtbar aktiven *Zambian Red Cross Society* (ZRCS) in Meheba. Die NGOs in Meheba waren die japanische *Association for Aid and Relief* (AAR), der *Jesuit Refugee Service* (JRS), der *Lutherische Weltbund* (LWF), die französische Sektion von *Ärzte ohne Grenzen* (MSF-France), der *sambische CVJM* mit dem *United Nations Population Fund* (YMCA/UNFPA) und die *sambische Rotkreuzgesellschaft* (ZRCS). In Nangweshi tätig waren die in Äthiopien ansässige *Africa Humanitarian Action* (AHA), die sambische Organisation von *CARE International*, *Christian Outreach Relief and Development* (CORD) mit ihrem Hauptsitz in London, das *Internationale Komitee vom Roten Kreuz* (ICRC) und wiederum JRS. Weitere in den Lagern tätige Organisationen, mit deren Mitgliedern jeweils auch Gespräche geführt wurden, waren das Welternährungsprogramm WFP (das für die Nahrungsrationen der Lagerflüchtlinge zuständig ist), in Meheba der Orden *Religious Sisters of Charity* und in Nangweshi protestantische Missionare von *Christian Mission in Many Lands* (CMML). In Lusaka wurden neben Gesprächen mit Personal des UNHCR, der sambischen Regierung, des WFP und einiger NGOs Interviews mit Botschaftsmitarbeitern der USA, Dänemarks und Japans durchgeführt, wichtiger Geberländer der Flüchtlingshilfe in Sambia. Gespräche mit sambischen Regierungsmitarbeitern wurden auch in den Provinzhauptstädten Solwezi und Mongu, in deren Zuständigkeitsgebieten die Lager lagen, und in den Lagern selbst geführt (Refugee Officer, Paramilitary Police), ebenso wie mit einem Polizisten im sambischen Dorf Nangweshi, dessen Zuständigkeit sich auch auf das Lager erstreckte. Ungezählt sind die informellen Gespräche, die mit Flüchtlingen, Personal und Besuchern geführt oder auch im Sinne des „beobachteten Gesprächs“ mitverfolgt wurden.

Zur Feldforschung in den Flüchtlingslagern

Flüchtlingslager als Ort einer Feldforschung sind durch spezifische methodische Möglichkeiten und Herausforderungen gekennzeichnet. Erstens han-

delt es sich bei Flüchtlingslagern um „kasernierte Vergesellschaftungen" (Popitz 1992: 187). Flüchtlinge, die in einem Lager untergebracht sind, sind auch für Forschende verhältnismäßig gut lokalisierbar und haben es schwerer als etwa Dorfbewohner, sich Interviewwünschen und vor allem Beobachtungen zu entziehen.[4] Wie andere kasernierte Ordnungen sind Flüchtlingslager allerdings für Forschende nicht ohne weiteres zugänglich, nicht jeder darf sich dort aufhalten und frei bewegen. Es stellen sich also Probleme beim Feldzugang. Zweitens sind Flüchtlingslager durch eine Mehrzahl heterogener Akteure gekennzeichnet, die wiederum je unterschiedliche Perspektiven, Interessen sowie Beziehungen innerhalb des Lagers und nach außen haben. Ihre Beziehungen zueinander sind regelmäßig von Spannungen gekennzeichnet. Stärker als bei Studien zu einzelnen Lebenswelten muss das methodische Vorgehen diese systematisch divergenten Perspektiven berücksichtigen. Schon für Ethnographien isolierter und kleiner Gemeinschaften kritisieren Klaus Amann und Stefan Hirschauer (1997: 23) eine kulturelle „Homogenitätsannahme" als „grobe Idealisierung" – umso mehr gilt dies für Flüchtlingslager. Dort begegnet die Forscherin einem für sie ‚fremden' Feld, in dem bereits eine außergewöhnliche Vielzahl kulturell und sozial völlig unterschiedlich situierter Akteure aufeinander treffen.

Als Konsequenz gilt es nicht nur, was sich bereits aus der Problemstellung ergibt, die unterschiedlichen Akteure im Sampling und in der Aufmerksamkeitsverteilung bei Beobachtungen zu berücksichtigen. Weitere Herausforderungen entstehen unter anderem daraus, dass die einzelnen Akteure beobachten, wenn die Forscherin mit den jeweils anderen Kontakt hat, zum Beispiel mit ihnen spricht und Zeit verbringt. Solche Beobachtungen können zu Vorbehalten ihr gegenüber führen, etwa, wenn ihr die Beobachter besondere Nähe zu den eigenen lagerpolitischen Gegnern unterstellen. Drittens schließlich sind für Forschungen im Flüchtlingslager all die spezifischen methodischen Probleme relevant, die sich der Flüchtlingsforschung insgesamt stellen. Dazu gehören unter anderem die materielle Armut der meisten Flüchtlinge und das Misstrauen, das unter ihnen tendenziell stärker ist als unter Menschen ohne biographische Erfahrungen von Krieg, Verfolgung oder Unterdrückung, die sie zur Flucht gezwungen haben. Zudem sind Flüchtlingsphänomene ein Forschungsfeld mit sehr präsenten politischen Interessen, von denen einzelner Flüchtlinge und Flüchtlingsgruppierungen bis zu denen der beteiligten Hilfsorganisationen und Regierungen (vgl. Lammers 2005). Gerade eine Forschung zur politischen Ordnung eines Flüchtlingslagers hat zwangsläufig mit sensiblen Themen zu tun.

Im Folgenden werden der Feldzugang, die Zusammenarbeit mit den lokalen Forschungsassistenten und die eingesetzten Methoden (Interview, Beobachtungen, Gespräche) mit Blick auf die Bedingungen des spezifischen Forschungsfeldes angesprochen. Die Konsequenzen, die das in Flüchtlingslagern prävalente Misstrauen für eine Feldforschung dort hat, werden in einem weiteren Abschnitt kurz diskutiert.[5]

Der Feldzugang

Für die Feldforschung verabredete ich schon im Vorfeld – mit ersten Kontakten im Jahr 2001 – eine logistische Unterstützung durch UNHCR und zwei NGOs in den ins Auge gefassten Lagern.[6] Bereits daraus ergaben sich Einblicke in die Kommunikationsstrukturen zwischen den Ebenen dieser Organisationen, also dem meist außerhalb Sambias gelegenen Hauptquartier, dem nationalen Büro in Lusaka und der „Feldebene" Flüchtlingslager. Aufschlussreich waren dabei auch ‚Pannen', wie die Entdeckung, dass das Personal einer NGO mich nicht im Lager erwartete (ebenso wenig, wie sie an diesem Tag mit ihrem Chef aus der Hauptstadt gerechnet hatten), keine Unterkunft für mich hatte und deutlich ungehalten war, von den Vorgesetzten in Lusaka plötzlich eine Forscherin gebracht zu bekommen. Nicht nur fand sich eine Lösung für die Unterbringung, bald wurde zudem deutlich, dass die fehlende Kommunikation kein Einzelfall war, sondern zum Interaktionsmuster zwischen den Ebenen dieser Organisation gehörte.

Ich wohnte in Meheba bei zwei sambischen Mitarbeiterinnen des YMCA, in einem Haus in unmittelbarer Nähe des Verwaltungszentrums, vieler Personalunterkünfte und des größten Marktes im Lager. Zugleich war ich dort nur wenige Fußminuten von den nächstgelegenen Grundstücken von Flüchtlingen entfernt. In Nangweshi, wo das gesamte Personal außerhalb des Lagers wohnte, bekam ich ein Zimmer in den Personalunterkünften von CARE, etwa vier Kilometer vom Lager entfernt, essen konnte ich dort mit dem Personal in der Kantine. Die Unterbringung in beiden Lagern ergab engen Kontakt mit vor allem sambischen NGO-Mitarbeitern. Der Abstand zu den Flüchtlingen war größer, das Wohnen bei einer Flüchtlingsfamilie wäre mir allerdings nach Auskunft der Lagerverwaltungen aus Sicherheitsgründen nicht erlaubt worden.[7] Nachdem meine Forschungsfragen sich nicht nur auf die Lagerflüchtlinge, sondern maßgeblich auf Interaktionen zwischen den verschiedenen Akteuren richteten, war die Unterbringung mit ihren kurzen Wegen zu den Organisationen letztlich durchaus vorteilhaft.

Zentral für die Methodik jeder Feldforschung und nicht zuletzt den Feldzugang ist die Frage, wie die Forscherin von den Menschen in dem Feld, in das sie eintritt, wahrgenommen und eingeordnet wird. Dies gilt umso mehr in einer Forschungsumgebung, die so stark von Misstrauen geprägt ist wie Flüchtlingslager. Die Frage, wie ich wahrgenommen wurde, stellte sich in unterschiedlicher Weise für das Personal und für die Flüchtlinge. Die internationalen und sambischen Mitarbeiter hatten durchweg eine recht genaue Vorstellung davon, was wissenschaftliche Forschung ist. Insbesondere unterschieden sie die Kategorie einer Sozialforscherin von einem Mitglied des Personals einerseits und von Journalisten andererseits. Kein Mitglied des Personals zu sein bedeutete, dass mir Mitarbeiter als intern aufgefasste Informationen nur unter Vorbehalt erzählten. Allerdings war ich damit auch nicht Mitglied einer anderen Organisation, mit der die eigene eventuell in Konkurrenz oder Konflikt stand. Dies wiederum ermöglichte offenere Äußerungen insbesondere zum Verhältnis zwischen Organisationen. In einigen

Fällen äußerten sich Mitarbeiter mir als Außenstehender gegenüber auch sehr offen und kritisch über Kollegen in der eigenen Organisation. Keine Journalistin vor sich zu haben schließlich schien die Mitarbeiter in Hilfs- und Verwaltungsorganisationen zu entspannen und zu ausführlicheren Gesprächen bereit zu machen; so war bei mir kein Interesse an ‚Enthüllungen' zu erwarten, womit Teile des Personals bereits unangenehme Erfahrungen gemacht hatten. Auch von ihren Organisationen waren die Mitarbeiter nachdrücklich angewiesen, sich gegenüber den Medien zurückzuhalten.

Auf Seiten der Flüchtlinge stellte sich das Problem, wie ich eingeordnet wurde, komplizierter dar. Einige der Interviewten, insbesondere in Meheba, hatten keine Vorstellung von ‚Universität' – ein Begriff, der ihnen vom Forschungsassistenten als eine Art großer Schule nach der Schule erklärt wurde. In einer solchen Situation lässt sich nur bedingt erläutern, was wissenschaftliche Forschung ist. Die Interviewpartner können kaum einschätzen, an welcher Art Projekt sie teilnehmen, was zu besonderer Aufmerksamkeit auf forschungsethische Fragen verpflichtet. Zugleich war es eine stete (und nicht immer erfolgreich gelöste) Aufgabe, den Flüchtlingen zu versichern, dass ich die Lagerverwaltung nicht direkt beeinflussen, also auch entsprechende Probleme der Flüchtlinge nicht lösen kann. Diejenigen Flüchtlinge, die eine Vorstellung von Büchern und Berichten hatten, äußerten sich vielfach positiv darüber, dass im Land der Forscherin Veröffentlichungen über die Flüchtlingslager erscheinen würden, die dann auch Entscheidungsträgern zugänglich sein würden, die sich mit Flüchtlingshilfe befassen. Ich betonte allerdings stets, dass kurzfristig durch die Forschung keine konkreten Änderungen in Flüchtlingslagern zu erwarten seien.

Beim ersten Anblick ordneten mich viele Flüchtlinge den Hilfsorganisationen zu – schließlich gehören fast alle längere Zeit im Lager anwesenden *vindele*, weiße Personen, zum Personal. Im persönlichen Gespräch änderte sich diese Zuordnung meist, was unter anderem darin deutlich wurde, wie die Flüchtlinge diese Organisationen mir gegenüber schilderten. Nicht nur äußerten sie sich oft kritisch, ohne diese Kritik auf mich zu richten; vor allem erklärten sie mir sachliche Einzelheiten über Organisationen, die gegenüber deren Personal gar nicht hätten erläutert werden müssen. Bestehen blieb die Annahme der Flüchtlinge, ich sei relativ reich – was nicht verwundert, sind doch praktisch alle *vindele* in Sambia (und auch ich) im Vergleich zu den Flüchtlingen wohlhabend. Nur selten aber wurde ich explizit um materielle Unterstützung gebeten, wobei ich auch für die Teilnahme an einem Interview kein Entgelt bezahlte. Festzuhalten bleibt schließlich, dass die Flüchtlinge mich keineswegs einheitlich einordneten, so dass diese Frage bei der Auswertung einzelner Materialteile immer aufs Neue zu stellen war.

Die Zusammenarbeit mit lokalen Forschungsassistenten

Maßgeblich unterstützt wurde die Forschung in den Flüchtlingslagern durch die beiden lokalen Forschungsassistenten. André Joaquím Melo in Meheba und Hildah Njamba in Nangweshi waren junge Flüchtlinge, die selbst im

jeweiligen Lager lebten, aber aus Gründen der Ausbildung auch einige Zeit in der sambischen Hauptstadt Lusaka verbracht hatten. Sie übersetzten nicht nur während Interviews, Gesprächen und vielen Beobachtungen, sondern waren ortskundige Führer und wichtige Gesprächspartner mit eigenem Wissen über das Leben im Flüchtlingslager. Für die Interviews und sonstigen Kontakte waren sie unverzichtbar, da sie nicht nur, wo nötig, dolmetschten, sondern viele Begegnungen überhaupt erst herzustellen halfen. Die Assistenten erledigten erste Interviewtranskriptionen und -übersetzungen und gaben vor allem kontinuierlich Hintergrundinformationen zu kleinen und großen Verständnisfragen. Mit beiden Assistenten war die Zusammenarbeit über meine Hoffnungen hinaus vertrauensvoll, ich konnte mit ihnen auch über Themen sprechen und Fragen stellen, die in den Flüchtlingslagern heikel sind, wie angolanische Politik oder Hexerei. Da beide selbst im Lager lebende Flüchtlinge waren, mussten ihre Beziehungen zur übrigen Bevölkerung, insbesondere zu den Interviewten, und ihre politische Zuordnung mit Blick auf den Konflikt in Angola berücksichtigt werden. Dabei kann kein lokaler Forschungsassistent neutral sein. Jede mögliche Position lokaler Assistenten innerhalb der Bevölkerung wirkt sich auf die Antwortbereitschaft und die Äußerungen von Gesprächspartnern aus und beeinflusst die Forschung unvermeidlich in der einen oder anderen Richtung (s.a. Jacobsen/Landau 2003: 192-194). In dieser Studie hat die Verortung der Assistenten durch die Interviewten in beiden Fällen wohl mehr Türen geöffnet als verschlossen, auf jeden Fall jedoch bestimmte Aussagen oder die Bereitschaft, spezifische Themen überhaupt anzusprechen, in einigen Fällen wahrscheinlicher und in anderen unwahrscheinlicher gemacht. Dies wurde bei der Interpretation des Materials in Rechnung gestellt.

Beobachtungen

Bei einer mehrmonatigen Feldforschung fernab vom heimatlichen Schreibtisch wird das Beobachten oder zumindest die Beobachtungsbereitschaft zu einer Art Grundmodus des Forschungsalltags. Zunächst, bei der Autofahrt zum Flüchtlingslager, den ersten Kontakten mit Personal und Flüchtlingen, dem Arrangieren der Unterbringung, wird Beobachtbares in großer Vielfalt aufgenommen und dient auch dazu, sich in dem neuen Feld erst einmal einigermaßen zu orientieren. Auch nach einer Eingewöhnungsphase bleibt eine dauernde Aufmerksamkeit auf die Umgebung, die sich nach und nach gemäß den (sich im Feld weiter konkretisierenden) Forschungsfragen ein Stück weit spezifiziert (vgl. Honer 1993: 248). Der Blick konzentriert sich auf thematisch relevant erscheinende Vorgänge, bleibt jedoch für Überraschungen offen. Die Aufmerksamkeit als Forscherin begleitet mich zu verabredeten Interviews, zum Einkauf auf dem Markt, bei Autofahrten mit Organisationspersonal wie beim Radfahren und Zufußgehen im Lager, zum abendlichen Essen mit sambischem NGO-Personal, zu Kaffee und Kuchen bei *Expatriates*, zu Hochzeitsfeiern von Flüchtlingen. Während eines Großteils der Zeit stößt diese Beobachtungsbereitschaft im Alltag des Lagers al-

lerdings nicht auf überraschende Phänomene, die der Forschung bahnbrechende Erkenntnisse bringen. Meistens führt sie zu kleinen, unscheinbareren Beobachtungen, die bisherige Erkenntnisse vielleicht stützen, vielleicht etwas modifizieren, oft aber zunächst gar nicht spürbar betreffen. Erst im Lauf der Zeit, im Rückblick auf eine ganze Reihe solcher ‚kleiner' Beobachtungen, werden Handlungsmuster sichtbar. Andere Zeiten schlagen letztendlich schlicht als ‚Wartezeiten' auf Gelegenheiten für Beobachtungen und Gespräche zu Buche.

Neben dem unvermeidbaren und unverzichtbaren Komplex ‚unsystematischer' Beobachtungen bieten Flüchtlingslager mit ihrem Verwaltungs- und Dienstleistungsbetrieb auch viele Gelegenheiten zu planbaren Beobachtungen bestimmter Ereignisse. Zu denen, die im Lauf der vorliegenden Forschung beobachtet wurden, zählen erstens regelmäßige Begebenheiten wie die Verteilung der Lebensmittelrationen an Flüchtlinge, Aktivitäten einzelner NGOs oder die sogenannten *Inter-Agency Meetings*, bei denen Vertreter der in einem Lager tätigen Organisationen zusammenkommen, um sich gegenseitig über ihre Aktivitäten zu informieren, zu planen und manchmal Entscheidungen zu treffen. Zweitens lassen sich Ereignisse gezielt beobachten, die zwar nicht regelmäßig, aber doch geplant stattfinden. Zu diesen gehörten während der Feldforschung unter anderem die vielfältigen Aktivitäten, die mit der organisierten Repatriierung nach Angola in Zusammenhang standen, etwa die Registrierung der angolanischen Flüchtlinge für diese Operation, das Erstellen der Listen für bestimmte Konvois, Schulungen von Mitarbeitern, die verschiedenen im Lager stattfindenden Phasen der Repatriierung selbst (vom Abholen der Rückkehrer aus ihren Wohngebieten über die bürokratische Abfertigung im *Departure Centre* bis zum Aufbruch der Konvois) oder die Feier zum Start des ersten Konvois. Weitere Einzelereignisse waren etwa die Zusammenkünfte zwischen Verwaltung und Flüchtlingen zur Klärung eines Konflikts um die Bezahlung von Straßenarbeiten in Meheba. Zu den wiederholt, aber unregelmäßig stattfindenden Ereignissen, die ich beobachten konnte, gehörten unter anderem mehrere Besucherdelegationen auswärtiger Vertreter von Regierungen, Flüchtlingshilfsorganisationen und Geldgebern, die das lokale Personal im Flüchtlingslager empfing und denen jeweils ein Programm mit Präsentationen mehrerer Projekte im Lager präsentiert wurde.

Bei einer Reihe von Ereignissen, in denen Personal und Flüchtlinge zusammentrafen, war ich gemeinsam mit dem lokalen Forschungsassistenten anwesend, die bei beobachteten oder selbst geführten Gesprächen übersetzen konnten. Soziale Situationen, die auf Personal beschränkt waren, beobachtete ich allein. Der Zugang zu solchen Treffen ist für Flüchtlinge – und somit auch für beide Forschungsassistenten – entweder gar nicht erlaubt oder mit deutlichen Störungen der Situation verbunden.

Die Beobachtungen wurden in unterschiedlicher Weise schriftlich fixiert. In einigen Fällen, etwa bei Sitzungen in den Büroräumen einer Organisation, konnte ich ausführlich und unauffällig mitschreiben. In anderen

Fällen waren während der Beobachtung nur die kurzen Notizen möglich, die John Lofland (1971: 102f.) als „jotted notes" beschreibt; manchmal konnte Beobachtetes auch erst im Nachhinein notiert werden. Bei längeren, geplanten Beobachtungen außerhalb von Büros – etwa der Repatriierung in Meheba oder der Wahlen von Flüchtlingsvertretern in Nangweshi – nahm ich Beschreibungen und Bemerkungen mit dem Diktiergerät auf, ebenso wie kurze Gespräche mit Anwesenden über das Geschehen. Möglichst bald erstellte ich ausführlichere Berichte zu den Beobachtungen (vgl. Spradley 1980: 69f.), teils im Quartier direkt in das Notebook, teils noch vor Ort auf Tonband zur späteren Transkription. Soweit Forschungsassistenten an der Beobachtung teilgenommen hatten, rekonstruierten wir das Gesehene und Gehörte zu wesentlichen Teilen gemeinsam.

Bei den Beobachtungen in den Flüchtlingslagern hielt ich das Ausmaß meiner aktiven Teilnahme an dem jeweils beobachteten Geschehen bewusst gering. Dies geschah vor allem, weil das Forschungsfeld von deutlichem Misstrauen zwischen den Akteuren geprägt war und eine sichtbare Teilnahme dazu hätte führen können, von den Beteiligten einem dieser Akteure zugerechnet zu werden. Der Modus der Feldforschung lässt sich also großenteils als der einer offensichtlich interessierten und gelegentlich Fragen stellenden Kopräsenz beschreiben.[8] Aufforderungen, mich direkt zu beteiligen, kamen vor allem von Mitarbeitern verschiedener Organisationen. In der Regel lehnte ich höflich ab, insbesondere dann, wenn es um Interaktionen zwischen Personal und Flüchtlingen ging (unter anderem weigerte ich mich, an der Bewertung von Stipendienbewerbern unter den Flüchtlingen teilzunehmen, die von einem Ausschuss aus mehreren Organisationen befragt wurden – wie sich im Verlauf herausstellte, teils in inquisitorischer Manier). Dagegen beteiligte ich mich gelegentlich an Verwaltungstätigkeiten von NGO- oder UNHCR-Personal, die keine Interaktionen mit Flüchtlingen beinhalteten. Ich half etwa beim Prüfen von Repatriierungslisten, dem Sortieren von Dokumenten oder dem Abkleben von Wahlurnen. Aus den Tätigkeiten selbst wie aus den begleitenden Gesprächen ergaben sich immer wieder forschungsrelevante Einblicke. In einem Fall schließlich wurde ich trotz meiner Zögerlichkeit überrumpelt und fand mich teilnehmend in einer Situation wieder, die mir einen nicht ganz angenehmen Erkenntnisschub verschaffte. Bei der Registrierung von Flüchtlingen für einen bestimmten Konvoi folgte ich UNHCR- und NGO-Personal in ein Wohngebiet, in dem Rückkehrer sich verbindlich für das Abreisedatum anmelden sollten. Der Andrang auf die Plätze im Konvoi war sehr groß, viele Flüchtlinge waren in die Kirche gekommen, die zur Registrierung genutzt wurde. Ein UNHCR-Mitarbeiter gab mir kurzerhand und ohne zu fragen eine Liste, ich sollte eine bestimmte Anzahl von Flüchtlingen aufnehmen. Um schreiben zu können, setzte ich mich auf einem Baumstamm, der als Kirchenbank diente. Um mich herum stand eine für mich nicht überblickbare Menge von Flüchtlingen, die zu mir hindrängten, riefen und sprachen und mir ihre Identifikationskarten entgegenstreckten, sie mir teils so dicht unter die Nase hielten, dass ich kaum

schreiben konnte – und wenn ich um etwas Platz bat, half das kaum. Dieses Erlebnis beseitigte nachhaltig mein Unverständnis gegenüber Äußerungen von NGO-Mitarbeitern, die Flüchtlinge könnten manchmal auch ziemlich beängstigend wirken. Gleichzeitig war ich allerdings im Nachhinein verärgert über meine Beteiligung; bei dieser Registrierung hatte der UNHCR den Flüchtlingen über den Dolmetscher wiederholt drohen lassen, wenn sie nicht wirklich zum betreffenden Konvoi kämen, würden sie von der Repatriierung ganz ausgeschlossen – doch später stellte sich heraus, dass insgesamt viel mehr Personen für dieses Datum registriert worden waren, als transportiert werden konnten. Der Konvoi fand nach meiner Abreise aus Meheba statt, ich vermute aber stark, dass nicht alle registrierten Flüchtlinge reisen konnten. An einer dieser nicht ungewöhnlichen Unzuverlässigkeiten der Verwaltung gegenüber den Flüchtlingen – noch dazu verbunden mit einer Drohung – direkt beteiligt gewesen zu sein, läuft forschungsethischen Prinzipien zuwider, auch dann, wenn die Forscherin wie in diesem Fall selbst nicht weiß, dass die Verwaltung ihre Ankündigungen an die Flüchtlinge nicht einhalten wird. Trotz des Erkenntnisgewinns durch diese Episode, und obwohl ich einen UNHCR-Mitarbeiter damit vor den Kopf gestoßen hätte, hätte ich diese Teilnahme in einer bewussteren Entscheidungssituation sicher abgelehnt.

Interviews und Gespräche

Die meisten Mitarbeiter von Organisationen der Flüchtlingshilfe, die ich wegen eines Gesprächs anfragte, waren dazu prinzipiell bereit, sowohl in den Organisationszentralen als auch in Lusaka und den Flüchtlingslagern selbst. Allerdings waren viele Mitarbeiter von Regierung und humanitären Organisationen in formellen Interviews erheblich verschlossener als in informellen Gesprächen. Vor allem UNHCR- und Regierungspersonal mied Tonbandaufnahmen. Begründet wurde dies häufig mit Vorschriften der Organisation, die vor unkontrollierten Medienberichten schützen sollen. Die Mitarbeiter sorgten sich, welche Auswirkungen Informationen hätten, wenn sie an die (Geldgeber-)Öffentlichkeit, vor allem aber an die höheren Ebenen der eigenen Organisation oder des UNHCR gerieten. Der Druck, unter dem sich diese Mitarbeiter sehen, weist darauf hin, dass auf Vertraulichkeit und Informantenschutz unbedingter Wert gelegt werden muss. Aussagen, die nach Wunsch der Interviewten nicht zitiert werden dürfen, waren jedoch gleichwohl wertvoll, sie lieferten häufig Anhaltspunkte zur Interpretation anderer Äußerungen und Beobachtungen.

Den Interviews mit Flüchtlingen und Mitarbeitern lagen jeweils Leitfäden zugrunde, die eine Reihe von Themenbereichen umfassten. Dazu gehörten im Fall der Flüchtlinge Alltag und Lebensunterhalt im Flüchtlingslager; Flucht und Weg in das Lager; Kontakte und Wissen zur Lagerverwaltung; Problemlösung bei Konflikten in der Nachbarschaft; Rolle und Wahl der Flüchtlingsvertreter; Bedeutung von *elders* oder *Chiefs* in der Bevölkerung; Außenkontakte in Angola oder in Sambia und Verlassen des Lagers; Pläne und Zukunftsvorstellungen angesichts der Repatriierung. Bei einigen sensib-

len Themen entschied ich je nach Gesprächsverlauf, ob ich sie ansprechen konnte, etwa Hexerei oder (nur in Meheba) die Reaktion auf Savimbis Tod und das Ende des Bürgerkriegs in Angola. Einige Bereiche, zum Beispiel Korruption, brachte ich nicht selbst zur Sprache, die Interviewten allerdings thematisierten sie häufig von sich aus. Die Themenbereiche für die Personalinterviews betrafen die eigene Arbeit der Gesprächspartner mit ihren Motiven, Freuden und Frustrationen, die Tätigkeit und Finanzierungsstruktur der jeweiligen Organisation, Wissen über und Interaktionen mit Flüchtlingen und mit den anderen Organisationen, Hierarchien und Konfliktregelung in der eigenen Organisation und zwischen Organisationen sowie Fragen zum jeweils aktuellen Geschehen im betreffenden Flüchtlingslager, etwa der Repatriierung. Schließlich gab es in allen Interviews einige „Querschnittsthemen", auf die ich während des gesamten Verlaufs besonders aufmerksam war und zu denen ich besonders ausführlich Nachfragen stellte. Zentral waren dabei Aspekte der Entscheidungsmacht im Lager, der Einflussmöglichkeiten von Flüchtlingen, der verschiedenen Konfliktlinien und der Vertrauensverhältnisse im Flüchtlingslager sowie schließlich Wandlungsprozesse.

Im Verlauf der Feldforschung modifizierte ich die Leitfäden nach und nach. Unter anderem machte ich in den ersten Interviews die Erfahrung, dass fast alle Flüchtlinge eine ganze Reihe von Klagen über das Leben im Flüchtlingslager einbringen wollten. Ich ging dazu über, nach diesen gleich zu Beginn zu fragen, da sonst Antworten auf andere Fragen immer wieder auf das Thema hinausliefen. Hatten sich die Befragten dazu aber schon geäußert, sprachen sie ausführlich auch über andere Aspekte des Lagerlebens. Im Übrigen variierte die Reihenfolge der Themenbereiche erheblich, Ziel war bei den Interviews eine möglichst flüssige Gesprächsführung ohne viele Brüche, also wurde der Leitfaden als flexible Themensammlung gehandhabt (vgl. Hopf 1978). Zudem stellte ich mich in der Interviewkonzeption auch auf Unterschiede zwischen den beiden untersuchten Lagern ein und ging gezielt auf Einzelthemen ein, zu denen sich bestimmte Flüchtlinge in besonderem Maß äußern konnten – etwa, wenn sie für eine NGO arbeiteten oder ‚traditionelle' *Chiefs* waren. Ähnlich variierten die Fragen bei den sambischen und internationalen Mitarbeitern von Regierung und Hilfsorganisationen. Schließlich prägten die teils sehr unterschiedlichen Umstände der Gespräche die Interviewverläufe, etwa die zur Verfügung stehende Zeit, Zögerlichkeiten, sich über bestimmte Themen zu äußern oder die Frage, wer außer den Interviewten, mir und (bei Interviews mit Flüchtlingen) dem Forschungsassistenten noch präsent war. Mitarbeiter von Organisationen waren bei Interviews fast immer allein mit mir, bei den Flüchtlingen war das anders. Während in Nangweshi der Großteil der Interviews in den Häusern der Befragten, also in geschützter Atmosphäre, stattfand, geschah das in Meheba meist auf den Höfen der Interviewten, was oft Verwandte oder Nachbarn anlockte.

Sprachen und Verständigung

In den Gesprächen und Interviews wurden neben Englisch und Portugiesisch (als den Amts- und Unterrichtssprachen in Sambia und Angola) mehrere afrikanische Sprachen verwendet, vor allem Luvale und Umbundu, daneben Chokwe, Lunda, Luchazi, Suaheli und sambische Sprachen wie Lozi und Bemba. Diese sprachliche Vielfalt hätte ich selbst aktiv keinesfalls bewältigen können. Daher konzentrierte ich mich darauf, mein Portugiesisch zu verbessern, und beschränkte das Sprachstudium in afrikanischen Sprachen auf einige Basisformulierungen und Wortfelder in Luvale und Umbundu. In Meheba sprechen viele Flüchtlinge kein oder sehr wenig Englisch und Portugiesisch, in Nangweshi ist Portugiesisch neben Umbundu eine selbstverständliche Umgangssprache. So fanden in Meheba die meisten Interviews mit Flüchtlingen in afrikanischen Sprachen statt, der lokale Forschungsassistent übersetzte während des Gesprächs. In Nangweshi dagegen führte ich die Mehrzahl der Interviews ohne Übersetzung auf Portugiesisch, wobei die anwesende Forschungsassistentin nur gelegentlich erklärend aktiv wurde. Diese direkte Kommunikation war ein Vorteil, nicht nur in den Interviews, sondern vor allem in den kleinen informellen Gesprächen, die eine Forscherin mit den Menschen im Forschungsfeld in eine nicht nur förmliche Verbindung bringen. Die Interviews mit Sambiern, *Expatriates* und zwei Flüchtlingen wurden auf Englisch geführt, ebenso die Kommunikation mit beiden Forschungsassistenten.

Die meisten beobachteten Interaktionen zwischen Flüchtlingen und Verwaltung fanden auf Englisch statt, oft mit Hilfe eines Übersetzers. In manchen Fällen handelte es sich dabei um Sambier, die zum Verwaltungspersonal gehörten, in anderen Fällen übersetzten Flüchtlinge, die die Verwaltung zu diesem Zweck einstellte. Ich verfolgte solche Treffen meist ohne Übersetzer – unter anderem, weil der Zugang zu ihnen für mich alleine einfacher war. Gesprächen zwischen Flüchtlingen dagegen konnte ich nur dann folgen, wenn sie auf Portugiesisch stattfanden, ansonsten übersetzten die Forschungsassistenten während oder nach der Begegnung. In jedem Fall prägte meine Gegenwart als Außenseiterin die Situationen, so dass sie nicht als interne Interaktionen der Lagerflüchtlinge gesehen werden können. Zwar entstand in vielen Fällen, wie Gruppeninterviews oder zufälligen Begegnungen, eine offensichtliche Dynamik zwischen den beteiligten Flüchtlingen, insgesamt jedoch waren für mich die internen Gespräche und Interaktionen der Flüchtlingsbevölkerung nur durch Repräsentationen in den Geschichten und Erklärungen von Flüchtlingen mir gegenüber zugänglich.

Forschen im misstrauischen Feld

Über die „üblichen" Herausforderungen von Feldforschung hinaus, die in Ethnologie und Soziologie in etwas unterschiedlicher Perspektive breit diskutiert wurden und werden,[9] stellen sich bei einer ethnographischen Forschung in Flüchtlingslagern spezifische Schwierigkeiten. In jedem Feld kann Forschenden Misstrauen entgegengebracht werden, im Flüchtlingsla-

ger aber ist es das wesentliche und systematische Problem (s.a. Hynes 2003).[10] Auf Seiten der Verwaltung lässt es sich bereits während der Organisation einer solchen Feldforschung erahnen. Zusätzlich zur üblichen Forschungsgenehmigung eines afrikanischen Staates sind weitere Zugangsberechtigungen von der für Flüchtlingsangelegenheiten zuständigen Regierungsstelle sowie dem UNHCR nötig, um ein Lager überhaupt betreten zu dürfen. Während der Forschung wird man von den Akteuren unaufdringlich beobachtet: von Regierungsvertretern, UNHCR- und NGO-Mitarbeitern und auch von Flüchtlingen. Diese haben oft jahrelang in Situationen politischer Konflikte gelebt, ihnen drohten dort Gewalt und Bespitzelung, und die Gefahren können zeitlich und räumlich bis in das Flüchtlingslager hineinreichen. Das allein wäre schon ausreichend, um erhebliches Misstrauen gegen fremde Forschende zu erzeugen. Bedeutsamer noch scheint der Umstand, dass das Flüchtlingslager als Institution selbst von Misstrauen zwischen seinen Akteuren geprägt ist. Was sich zunächst als methodisches Problem im Feldzugang zeigt, gibt Aufschluss über ein spezifisches Merkmal von Flüchtlingslagern (und ist daher im inhaltlichen Teil dieser Untersuchung gezielt zu betrachten). Die Bedeutung des Misstrauens in der sozialen Ordnung des Flüchtlingslagers wurde daher bei der Materialerhebung und -auswertung sowie der inhaltlichen Analyse berücksichtigt.

Methodisch reagierte ich auf das Misstrauen im Forschungsfeld in mehrfacher Weise. In Gesprächen (vor allem mit den Forschungsassistenten), eigenen Überlegungen und Lektüre setzte ich mich mit dem Thema auseinander. Dabei ging es erstens darum, Wege zu finden, Vertrauen der Flüchtlinge und des Personals zu mir als Forschender zu ermutigen (und als verdächtig wahrgenommenes Verhalten zu vermeiden), beispielsweise durch Erläuterung und Vorführung des Aufnahmegeräts. Zweitens galt es, die Grenzen dieses Vertrauens einzuschätzen, zu akzeptieren und in das weitere Vorgehen bei der Materialerhebung einzubeziehen (vgl. Wolff 2000: 344f.).[11] Drittens schließlich war frühzeitig zu reflektieren, wie sich spezifische Arten von Misstrauen (welcher Verdacht wird konkret gehegt, welche eigenen Ziele verfolgen die Auskunftspersonen) im Material niederschlagen können und wie das bei der Auswertung zu berücksichtigen ist.[12] Zu den „vertrauensbildenden Maßnahmen“ zählte es auch, Personen hinzuzuziehen oder auf sie zu verweisen, denen die Interviewten vertrauten. Gegenüber den Flüchtlingen erfüllten die anwesenden Forschungsassistenten oft diese Funktion, gegenüber dem Personal gelegentlich andere Organisationsmitarbeiter.

Der Feldzugang ist bei einer ethnographischen Forschung kein einmaliger ‚Eintritt‘, keine Leistung, die zu Beginn zu erbringen und dann bewältigt ist, sondern eine kontinuierliche Aufgabe während des gesamten Aufenthalts. Besonders schwierig war der Feldzugang in dem stark politisierten Lager Nangweshi. Hier waren die Flüchtlinge intern hoch organisiert und kontrolliert, weitgehend entlang der alten UNITA-Strukturen. Sicher war auch ihre Zeit unter und in der Militärherrschaft der Rebellenorganisation ein Grund dafür, auf Fragen stellende Außenseiter empfindlich zu reagieren.

In der Herkunftsregion Jamba waren allseitige Kontrolle, Angst und Gewalt durchgehende Herrschaftsmittel. Besuche von Außenstehenden, zum Beispiel Journalisten, waren genau durchgeplant und kontrolliert, bei dem Bild, das ihnen von Jamba vermittelt wurde, blieb nichts dem Zufall überlassen (vgl. Minter 1990: 2). Gleichzeitig war den Flüchtlingen bewusst, dass die Lagerverwaltung ihnen parteipolitische Tätigkeiten offiziell verbot. In dieser Situation kann praktisch jedes Verhalten einer Forscherin Misstrauen anfachen, sogar solches, das Vertrauen fördern soll. Als ich beispielsweise von einem NGO-Mitarbeiter im UNHCR-Compound dem „Lagerrat“, dem höchsten Gremium der Flüchtlinge, vorgestellt wurde, erklärte ich unter anderem, die Interviews in meiner Forschung würden anonymisiert. Statt „João Domingos“ würde ich zum Beispiel „Ernesto Dias“ schreiben, so dass niemand wissen kann, wer eine bestimmte Sache gesagt hat. Wie sich etwas später herausstellte, erregte gerade die Anonymisierung das Misstrauen des Lagerrates, denn hinter solcher Heimlichtuerei vermuteten seine Mitglieder eine versteckte Agenda. Sie wandten sich an einen UNHCR-Vertreter, der glücklicherweise meine vorab geschickte Projektbeschreibung gelesen hatte und ihnen das Vorgehen nochmals erklärte. Diesen Mitarbeiter kannten die Flüchtlinge bereits aus Angola und schätzen ihn persönlich sehr, was die Situation zu entschärfen half. Doch das Misstrauen der Flüchtlingsvertreter galt nicht nur mir als Forscherin, sondern auch potentiellen Interviewpartnern unter den Flüchtlingen. Anfangs arrangierten sie nicht nur Interviewtermine mit bestimmten, von ihnen ausgewählten Flüchtlingen, in mindestens einem Fall hatte ein Flüchtlingsvertreter zwei der Interviewpartner vor dem Interview sogar genau angewiesen, was sie mir sagen sollten – was deutlich wurde, als sich einige ihrer Antworten bis in Formulierungen und konkrete Beispiele hinein glichen. Mehrmals kamen Flüchtlingsvertreter zu Interviews mit anderen Lagerbewohnern hinzu. Im Lauf der Zeit, als meine Gegenwart weniger ungewohnt und ich mit dem Lager vertrauter geworden war, umging ich vermehrt die Vermittlung von Interviews und sprach sie direkt mit den Lagerbewohnern ab, die ich interviewen wollte. Gleichzeitig hielt ich während des gesamten Aufenthalts Kontakt zu den Repräsentanten der Flüchtlinge; sie konnten mir nicht nur über vieles Auskunft geben, sie hätten auch, wenn sie sich übergangen gefühlt hätten, die Forschung jederzeit erheblich behindern können.

Als Vorteil für die Beziehung zu den Flüchtlingen erwies sich in beiden Lagern, dass ich kein Geländefahrzeug benutzte, sondern mich in Meheba mit dem Fahrrad, in Nangweshi innerhalb des Lagers zu Fuß fortbewegte.[13] Nicht nur sind viele Wohnhäuser in Meheba mit dem Auto nicht direkt erreichbar. Vor allem ermöglichte der Verzicht eine viel ‚leisere‘ Forschung, im wörtlichen wie im übertragenen Sinn. Über ein Geländefahrzeug zu verfügen, bedeutet in den Flüchtlingslagern Status und Einfluss – Flüchtlinge haben nie eines, schon gewöhnliche Autos besitzen sie nur in Ausnahmefällen.[14] Einen Landcruiser zu benutzen ist immer auch eine Machtdemonstration, die zu unterlassen die Gesprächsbasis nach Einschätzung der For-

schungsassistenten meist positiv beeinflusst hat. Zudem lockt die Ankunft eines Autos vor einem Wohnhaus immer Neugierige an, und darauf legten die Interviewten eindeutig wenig Wert.

Durch das allgegenwärtige Misstrauen im Forschungsfeld entstand eine Reihe methodischer Schwierigkeiten. Gleichzeitig jedoch eröffnete es mir eine Position als „Dritte“ zwischen einander misstrauenden Akteuren. Indem sie jeder für sich eine Außenstehende „ins Vertrauen ziehen“, kann sie Dinge erfahren, die sie sonst nicht erfahren würde. Das Misstrauen erzeugt Risse im internen Informationsgefüge des Lagers. Obwohl jeder einzelne die Forscherin mit interessengeleiteten Informationen versorgen mag, werden in diesen Rissen Zusammenhänge sichtbar, die wiederum – mit der gebotenen Behutsamkeit und ohne Auskunftspersonen zu kompromittieren – in der weiteren Erhebung verfolgt werden können.

Schließlich beeinflusst das Misstrauen nicht nur den Auskunftswillen der Beteiligten. Die Dynamik des Misstrauens im Flüchtlingslager kann auch Effekte auf diejenigen haben, die dort forschen. Wer ein halbes Jahr in einem Umfeld lebt, ist dort nicht nur Beobachterin, sondern Bestandteil der sozialen Beziehungen dieses Feldes. Ist es so stark von Misstrauen geprägt wie ein Flüchtlingslager, dann ist es nicht einfach zu vermeiden, davon ‚angesteckt‘ zu werden. Nicht nur erlebte ich immer wieder, dass mir selbst Misstrauen entgegengebracht wurde, regelmäßig gaben Gesprächspartner auch ihrem Misstrauen gegenüber Dritten Ausdruck, gerne unterlegt mit einschlägigen Beispielen. So summieren sich Aussagen, die letztlich alle Akteure des Lagers als nicht vertrauenswürdig darstellen. Dass diese wie andere Äußerungen von Interviewpartnern methodisch nicht als „objektive“ Wiedergabe von „Fakten“ zu behandeln sind, versteht sich von selbst. Darüber hinaus aber ergibt sich bei der Feldforschung im Flüchtlingslager die Gefahr, dass zwischen Forscherin und den Akteuren im erforschten Feld eine Misstrauensspirale entsteht, in der sich das gegenseitige Misstrauen nach oben schraubt. In der Folge kann sich eine generalisierte Skepsis gegenüber allen Aussagen von Gesprächspartnern einschleichen (vgl. Wolff 2000: 343f.), ein Bemühen, „Wahrheit“ und „Lüge“ zu trennen, selbst dort, wo divergierende Darstellungen auf unterschiedlichen Perspektiven oder Informationen der Akteure beruhen. Dies würde jede Materialerhebung im Flüchtlingslager ebenso beeinträchtigen wie die Auswertung. Gerade in einem derart durch Misstrauen geprägten Forschungsfeld ist es daher methodisch notwendig, als Forschende ein Grundvertrauen gegenüber allen Gesprächspartnern aufrechtzuerhalten (vgl. Kalthoff 2003: 76), unter anderem durch eine kontinuierliche Reflexion gerade dieses Themas. In der Zusammenschau des Materials erscheint diese generelle Haltung als gerechtfertigt. Die Akteure sind heterogen, und Absprachen von Gesprächspartnern untereinander, was sie im Interview sagen wollen, lassen sich in den meisten Fällen ausschließen; vor diesem Hintergrund und mit den Erkenntnissen aus eigenen Beobachtungen ergibt sich ein Gesamtbild, das durchaus Widersprüche und Lücken aufweist, die sich aber großenteils aus dem Gegenstand

und den Forschungsumständen heraus erklären lassen. Ein im Vergleich zu anderen Forschungsfeldern besonders hochgeschraubtes Misstrauen erweist sich damit als deplatziert (s.a. Schneider 1988: 229, 236f.).

3.3 ZUR AUSWERTUNG UND PRÄSENTATION DES MATERIALS

Auswertungsstrategien

Bei dem in Sambia und auf den kürzeren Forschungsreisen erhobenen Material handelt es sich um 85 auf Tonband aufgenommene Interviews mit teils einzelnen, teils mehreren Flüchtlingen, 15 selbst angefertigte Sitzungsprotokolle sowie eine größere Anzahl Gesprächs-, Beobachtungs- und Tagesprotokolle, zusätzlich diverse Einzelinformationen und Skizzen. Mehrere der Beobachtungsprotokolle wurden während der Beobachtung auf Band gesprochen (oft ergänzt durch situationsnah aufgezeichnete Gespräche mit Beteiligten), andere beruhen auf handschriftlichen Notizen. Die Interview- und Beobachtungsaufzeichnungen auf Tonband wurden transkribiert. Das Material umfasst insgesamt 228 Dokumente, die computergestützt mit ATLAS.ti einer Software zur qualitativen Datenanalyse, ausgewertet wurden (vgl. Muhr 1996). Die vier dicken Notizhefte, die ein handschriftliches Feldtagebuch sowie Beobachtungs- und Interviewnotizen umfassen, wurden nicht in ihrer Gesamtheit in digitale Fassungen transkribiert, sondern fallweise bei der Auswertung des Materials hinzugezogen.

Der Kodier*vorgang* ist grundsätzlich an der Grounded Theory nach Anselm Strauss (1994) orientiert.[15] Anders als bei der klassischen Grounded Theory, die eine stark induktive Vorgehensweise und damit eine möglichst offene Annäherung an die Daten verfolgt, ist die Auswertung hier stärker auf axiales und selektives als auf offenes Kodieren konzentriert. Dies ergibt sich einerseits aus der Problemstellung des Projektes, die bereits spezifische Fragen mit Bezügen zu soziologischen Theorien und zur bisherigen Flüchtlingsforschung beinhaltet. Gleichzeitig ist das erhobene Material so umfangreich, dass eine vollständig offene Kodierung in einem akzeptablen Zeitrahmen unmöglich war.[16] Daher wurde das Material in größeren Abschnitten themenorientiert kodiert. Auf der nächsten Ebene der Materialauswertung kam dann eine offene Kodiertechnik zum Tragen. Textpassagen, die für bestimmte Aspekte der Fragestellung relevant waren, wurden im gegebenen thematischen Rahmen so offen kodiert, dass auch unerwartete und kontraintuitive Zusammenhänge und Deutungen erfasst werden konnten, bevor auch wieder axiales und selektives Kodieren zum Tragen kamen.

Die schriftlichen Dokumente, recherchiert in Genf, Sambia und Oxford sowie im Internet, wurden ebenfalls themenorientiert ausgewertet und bei der Behandlung einzelner Fragebereiche hinzugezogen. Die veröffentlichten Dokumente der Flüchtlingshilfsorganisationen repräsentieren deren Arbeit und dienen wesentlich dazu, sie gegenüber den Geldgebern zu legitimieren

und weitere Spenden einzuwerben. Sie geben weiterhin Aufschluss über Organisationsideologien und Prioritäten bei der Zieldefinition der Hilfsarbeit. Beides prägt auch die Erwartungen, denen sich das Personal im Feld von Seiten der höheren Organisationsebenen ausgesetzt sieht, wobei berücksichtigt werden muss, dass organisationsinterne Diskurse von denen im Rahmen der Geberöffentlichkeit abweichen. Nicht zuletzt bieten auch die Dokumente Sachinformationen zu Lagern und Projekten sowie der flüchtlingspolitischen Situation in Sambia und Angola insgesamt.

Die Präsentation des Materials

Zur Anonymisierung wurde allen interviewten Flüchtlingen ein Pseudonym zugeordnet. Dabei arbeiteten die lokalen Forschungsassistenten mit, so dass die Pseudonyme mögliche Namen in der Herkunftsregion der Einzelnen darstellen (vgl. Hildenbrand 1999: 25). Durch dieses Vorgehen bleibt im Verlauf der Arbeit erkennbar, wenn Zitate von derselben Person stammen. Angaben, die zur Identifizierung von einzelnen Flüchtlingen führend könnten (etwa spezifische Positionen oder Merkmalskombinationen) wurden weggelassen. Allgemein wird angegeben, ob es sich um einen Flüchtling ohne formale Position (FoP), einen Flüchtlingsvertreter (FV) oder den Flüchtlingsmitarbeiter einer im Lager tätigen Organisation handelt (FOrg).

Letzteres gilt auch für das internationale und sambische Organisationspersonal, dessen Anonymisierung durch seine geringere Anzahl und die differenzierten Positionen ungleich schwieriger ist. Gleichzeitig kann es negative Folgen für die Mitarbeiter haben, wenn sie innerhalb ihrer Organisation als Quelle kritischer oder als zu offen empfundener Aussagen identifiziert werden. Daher sind die Angaben zu den jeweils zitierten Mitarbeitern bewusst vage gehalten. Sie tragen keine durchgängigen Pseudonyme, ihre genauen Positionen in der jeweiligen Organisation und konkrete Gesprächsdaten werden nicht genannt, auch das Geschlecht wird nicht immer „korrekt“ angegeben. Da sie inhaltlich relevant werden kann, ist allerdings in der Regel (und wenn, dann den Tatsachen entsprechend) angegeben, ob es sich bei den zitierten Mitarbeitern um sambisches Personal oder *Expatriates* handelt.

Bei Zitaten aus geplanten, in störungsfreier Umgebung erhobenen Interviews mit nur einem Gesprächspartner oder aus Passagen, in denen nur einer spricht, wird der Interviewkontext nicht näher erläutert. In manchen Fällen jedoch weist dieser Besonderheiten auf, die inhaltlich, also in Bezug auf das Gesagte, wichtig sind. Ist in diesem Sinn der Kontext eines Gespräches – über die hier gemachten allgemeinen Angaben zu den Interviews hinaus – zum Verständnis oder zur Interpretation einer Äußerung wesentlich, werden die relevanten Umstände zitierter Äußerungen im Text angesprochen.

Zusätzlich zu den acht Sprachen, die für die Interviews benutzt wurden, gab es einige informelle Gespräche auf Deutsch. In der Präsentation von Zitaten gilt grundsätzlich, dass sie, wenn keine Angaben zur Übersetzung gemacht werden, in der Originalsprache zitiert werden.

Translationen werden mit Kürzeln gekennzeichnet: Der Kleinbuchstabe steht für die Art der Translation, „d“ für „gedolmetscht“, „ü“ für die schriftliche Übersetzung von der Tonbandaufzeichnung durch den Forschungsassistenten oder die Forschungsassistentin vor der Materialanalyse, „n“ für die nachträgliche Übersetzung eines Zitats zu Darstellungszwecken. Die Großbuchstaben stehen für die Ausgangssprache der Translation, „L“ für Luvale, „Ln“ für Lunda, „Lch“ für Luchazi, U für Umbundu, S für Suaheli, P für Portugiesisch, E für Englisch. Ins Deutsche übersetzte Bezüge im Text auf vorangegangene englische Zitate stehen in einfachen Anführungszeichen.

Während alle in Portugiesisch geführten Interviews in der Originalsprache ausgewertet wurden, wurden zur Präsentation ursprünglich portugiesische Zitate von mir ins Deutsche übersetzt. Dies geschah so wörtlich wie möglich, da sich stilistisch optimierte Formulierungen notgedrungen stärker von der Wortwahl der Sprecher entfernt hätten. Von der lexikalischen Entsprechung wurde allerdings dann abgewichen, wenn sich bei ‚wortwörtlicher‘ Übersetzung Verschiebungen im Sinngehalt ergeben hätten.[17]

Anmerkungen zu Kapitel 3:

1 Eine systematische Auswertung der Jahresberichte 2000 bis 2003 dreier dieser Organisationen liefert mit Blick auf deren Selbstdarstellungsstrategien die Magisterarbeit von Eva Francis Benz (2006), die wie die vorliegende Studie im DFG-Projekt „Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers“ entstand.

2 Selbstredend ist der Transformationsprozess vom Interviewgeschehen über die technische Aufnahme bis hin zur Verschriftlichung eine komplexe Konstruktion, und weder Aufnahmen noch Transkripte bilden ‚die objektive Wirklichkeit‘ ab (vgl. Kalthoff 2003: v.a. 84).

3 Zum ‚Schneeball-Sampling‘ in der Flüchtlingsforschung vgl. Jacobsen/Landau 2003: 195f.

4 Dies hat forschungsethische Implikationen; es ist besonders darauf zu achten, ob die Befragten gern am Interview teilnehmen oder sich dazu gedrängt sehen.

5 Indem das Misstrauen frühzeitig als methodische Herausforderung sichtbar wurde, verwies es auch auf seine inhaltliche Bedeutung für die Ordnung des Flüchtlingslagers. Die Auseinandersetzung mit den methodischen Problemen war in dieser Hinsicht immer auch Teil der inhaltlichen Analyse (s. Kap. 15).

6 Unter anderem war das Einverständnis des UNHCR, manifestiert in mehreren Empfehlungsschreiben aus Genf und Lusaka, wesentlich dafür, vom sambischen Flüchtlingskommissar die Erlaubnis für die Forschung in den Lagern und vom Innenministerium die Forschungserlaubnis für den Aufenthalt in Sambia zu bekommen. Bei letzterem half tatkräftig (einschließlich mehrerer Behördengänge) auch der zuständige Mitarbeiter der *University of Zambia* (UNZA) in Lusaka, bei der alle Gastforscher im Land eine Affiliation erwerben müssen.

7 Während ihrer Feldforschung in Meheba lebte allerdings Julia Powles bei einer Flüchtlingsfamilie (vgl. Powles 2000), anscheinend hängt es vom konkreten Personal ab, wie die Lagerverwaltung diese Entscheidung handhabt.

8 Amann und Hirschauer (1997: 21-24) heben dabei stark auf die „in situ-Anwesenheit“ und weniger auf die praktische Teilnahme ab für das Ziel, die „Weltsichten“ der Teilnehmer „als ihre gelebte Praxis zu erkennen“ (24). Andere Methodiker der Ethnographie, insbesondere der in der ethnologischen Tradition, heben stärker auf eigenes Lernen und eigene Praxis der Feldforscher ab (vgl. zusammenfassend Spittler 2001: 12-14).

9 Zur methodischen Diskussion der teilnehmenden Beobachtung oder Feldforschung vgl. z.B. Dewalt/Dewalt 1998; Fischer (Hg.) 1985; Van Maanen 1995; Bernard 1994: v.a. 136-164; Hammersley/Atkinson 1995; Ellen (Hg.) 1984.

10 Barbara Harrell-Bond (1986: 378; s.a. 105) konstatiert dazu: „One of the most serious methodological issues facing a researcher studying refugees is the pervasive distrust which hangs like a cloud over *all* relationships.“

11 Die in Meheba den Flüchtlingen gestellten Fragen über den Tod des UNITA-Führers Jonas Savimbi etwa, mit denen Bezüge zum Konflikt in Angola und Zukunftsperspektiven ermittelt wurden, waren gegenüber der UNITA-nahen Bevölkerung in Nangweshi nur in Ausnahmefällen möglich, das Thema war in der Lageröffentlichkeit insgesamt extrem sensibel.

12 Eine große Zurückhaltung beim Thema angolanische Politik wie in Nangweshi kann beispielsweise dazu führen, dass Flüchtlinge parteipolitische Hinderungsgründe bei der anstehenden Repatriierung, also die Angst vor politisch motivierten Nachteilen nach der Rückkehr, nicht erwähnen.

13 Für den vier Kilometer langen Weg zwischen der Unterkunft und dem Lager Nangweshi nahm ich Mitfahrgelegenheiten mit einem NGO-Auto meist gerne an, zumal während des Aufenthalts dort die heiße Jahreszeit anbrach. Ich war jedoch oft genug zum Laufen gezwungen, um bei Flüchtlingen den Eindruck entstehen zu lassen, ich ginge sehr gerne zu Fuß. Immerhin kannten mich so viele Lagerbewohnerinnen zumindest vom Vorbeigehen und Grüßen.

14 In Nangweshi gab es zwei Autos von Flüchtlingen, denen der *Refugee Officer* jedoch, zur Empörung der Flüchtlinge, auf Grundlage des sambischen Flüchtlingsgesetzes die Zulassung verweigerte.

15 Zu den unterschiedlichen Richtungen der Grounded Theory s. Strübing 2008.

16 Die vorliegende Arbeit, wiewohl soziologisch, ist in ihrer methodischen Anlage stärker an der ethnologischen Tradition der ‚extensiven‘ Feldforschung orientiert (vgl. Spittler 2001) als an der mehr in der Soziologie praktizierten, kürzer und ‚intensiver‘ durchgeführten Ethnographie (vgl. v.a. Knoblauch 2001, 2002). Es liegt auf der Hand, dass das bei einem längeren durchgängigen Feldaufenthalt gesammelte Material kaum vollständig gründlich ausgewertet werden kann – was in der Grounded Theory methodisch auch nicht notwendig ist (vgl. Strübing 2008: 30-34).

17 Zur Problematik der Auswertung und Präsentation fremdsprachigen Materials s.a. Ummel 2008; zur Problematik des Übersetzens in qualitativen Forschungsdesigns gibt es noch wenig methodische Literatur, einige wichtige Aspekte sind etwa bei Cappai (z.B. 2003) angesprochen.

Kapitel 4
Meheba und Nangweshi

Die Flüchtlingslager der Feldforschung

4.1 Angolanische Flüchtlinge in Sambia

In Sambia fanden seit seiner Unabhängigkeit Hunderttausende von Flüchtlingen Aufnahme – unter anderem aus fünf seiner Nachbarländer, Angola, Namibia, Simbabwe, Mosambik und Zaire bzw. Kongo/DRC, aber auch aus weiter entfernten Staaten wie Ruanda, Burundi und Somalia (vgl. Chanda 1995a; Daka 1995: 153-157; Hansen 1979a; Holborn 1975: 1287-1311). Lange war die Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen, mit der Unterstützung der Unabhängigkeitsbewegungen in mehreren Nachbarländern verbunden. So skizziert 1970 der damalige Innenminister bei der Parlamentsdebatte um das Flüchtlingsgesetz (Republic of Zambia 1970a) die sambische Flüchtlingspolitik:

„[I]t is the policy of this Government not to allow refugees to settle in this country permanently. It is, however, the desire of the Government to provide political asylum to refugees on a temporary basis until such time as their own countries are liberated“ (zit.n. Republic of Zambia 1970b: 81-82).

Er bezieht sich dabei unter anderem auf Angola:

„The unbending intransigence of the Portuguese settlers in Angola and Mozambique, backed by South Africa, is another factor that has thrown up a considerable number of refugees who have sought refuge in Zambia. The influx of our brothers and sisters from these countries has imposed enormous strains on our resources. I am, however, pleased to inform the House that up to the moment Zambia has carried out her honourable duty humanely and without complaint.“

Die Flüchtlinge aus den kolonialisierten Ländern werden zwar als Bürde geschildert, doch als eine, die Sambia ohne Klagen auf sich nimmt, um den ‚Brüdern und Schwestern‘ bis zur Befreiung ihrer Länder zu helfen. Die Po-

litik der Aufnahme von Flüchtlingen setzte Sambia auch fort, nachdem alle Nachbarländer unabhängig geworden waren.

In Angola begannen Befreiungsbewegungen im Jahr 1961, gegen die portugiesische Kolonialmacht zu kämpfen. Größere Flüchtlingsströme nach Sambia setzten 1966 ein, als sich die Kämpfe intensivierten und die Befreiungsbewegungen MPLA und UNITA anfingen, in den an der sambischen Grenze gelegenen Provinzen Moxico und Cuando-Cubango die Bevölkerung zu organisieren (Hansen 1981: 183f.). Die Nelkenrevolution in Portugal 1974 bedeutete das Ende für die portugiesischen Kolonien, doch die bereits im Unabhängigkeitskampf bestehenden Gegensätze zwischen den Befreiungsbewegungen prägten den Übergang zur Unabhängigkeit Angolas während des Jahres 1975. Noch im gleichen Jahr begann der Bürgerkrieg, der (mit zwei kürzeren friedlicheren Phasen in den 1990er Jahren) bis zum Tod des UNITA-Führers Jonas Savimbi am 22. Februar 2002 andauerte (vgl. Hodges 2004: 6-19). Während des gesamten Bürgerkrieges kamen Flüchtlinge nach Sambia, je nach Kriegsgeschehen in größerer oder kleinerer Zahl – und einzelne Fälle, meist aus Gründen der Familienvereinigung, noch bis in das Jahr 2003 hinein. Im Jahr 2001 liegt Angola nach UNHCR-Angaben mit 470.500 Flüchtlingen an dritter Stelle unter den Herkunftsländern von Flüchtlingen in Afrika (UNHCR 2002a: 1). Die meisten der angolanischen Flüchtlinge, 218.540, befinden sich in Sambia (ebd.: 4).[1]

Im Jahr der Feldforschung befanden sich nach Angaben des UNHCR (2004b: 284) 226.800 registrierte Flüchtlinge in Sambia, darunter 158.900 aus Angola. Sambia brachte die Flüchtlinge in insgesamt sechs Lagern und Settlements unter. Neben Meheba und Nangweshi, in denen die Feldforschung durchgeführt wurde, waren dies das *Ukwimi Refugee Settlement* in der *Eastern Province*, das *Mayukwayukwa Refugee Settlement* in der *Western Province* sowie *Kala Refugee Camp* und *Mwange Refugee Camp*, beide in der *Northern Province* und mit Flüchtlingen vorwiegend aus dem Kongo/ DRC (ebd.: 283). Eine geringe Zahl registrierter angolanischer Flüchtlinge hielt sich aus persönlichen Gründen, etwa wegen einer Ausbildung oder medizinischer Versorgung, in Lusaka und anderen Städten auf. Während registrierte Flüchtlinge sich nach dem sambischen Flüchtlingsrecht in ausgewiesenen Lagern aufhalten müssen (vgl. Gallagher 2003), hat sich die Mehrzahl der geflohenen Angolaner in Sambia – Schätzungen des UNHCR aus den 1990er Jahren zufolge um die 70 Prozent (vgl. Bakewell 2002b: 47f.) – inoffiziell in Dörfern des Grenzgebietes niedergelassen (vgl. Bakewell 2000a, b; Hansen 1981: 184-189; Hansen 1982).

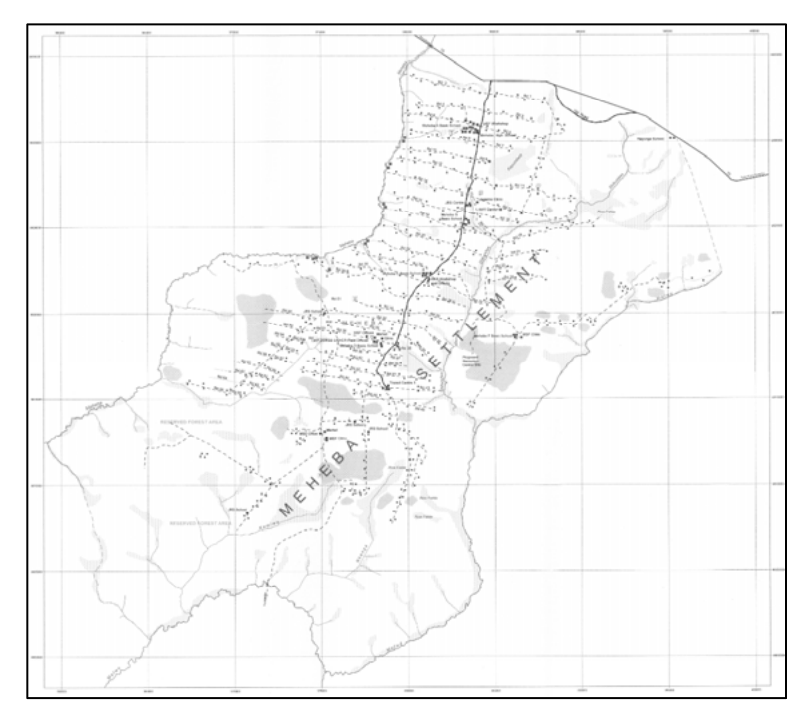
4.2 MEHEBA REFUGEE SETTLEMENT

Das *Meheba Refugee Settlement* ist das zweitälteste Flüchtlingslager Sambias, es besteht seit 1971 (vgl. Holborn 1975: 1306-1308). Bei der Gründung wurden etwa 12.000 Flüchtlinge (mehrheitlich Angolaner, die vor den

Kämpfen zwischen Befreiungsbewegungen und der Kolonialmacht geflohen waren) auf einem knapp 580 Quadratkilometer großen Gelände angesiedelt (vgl. Mwanza 1995: 65). Das Areal aus Brachland, Feldern, Wald und Wohnstätten liegt in Sambias *North Western Province*, etwa 70 Kilometer von der Provinzhauptstadt Solwezi entfernt, in einem ländlichen Gebiet.[2] Die Flüchtlinge leben zwar für ländliche afrikanische Verhältnisse recht nahe beieinander, dennoch kann die europäische Betrachterin erst auf den zweiten Blick die verstreuten Ansiedlungen kleiner Häuser erkennen, die den sambischen Dörfern außerhalb des Lagers nicht unähnlich sind. Das Lagergebiet wurde bis 2002 sukzessive erweitert und betrug während der Feldforschung über 800 Quadratkilometer. Es ist in 8 Zonen (Zone A bis Zone H) aufgeteilt, diese sind wiederum in 105 durchnummerierte Straßen gegliedert.[3] Die Straßen zweigen großenteils grätenartig nach Osten und Westen von der Hauptstraße ab, die vom Lagereingang im Norden bis in die südlichste Zone H führt (s. Abbildung 1). Zwischen ihnen existieren zahlreiche Fußwege und Trampelpfade. Abseits der mit Fahrzeugen befahrbaren Straßen sind gute Ortskenntnisse nötig, um sich in dem großen Gelände zurechtzufinden. Das gilt insbesondere während der Regenzeit und zu Beginn der kalten Jahreszeit, wenn das hohe Gras einen Überblick über das Lager erschwert (s. Abbildung 2).

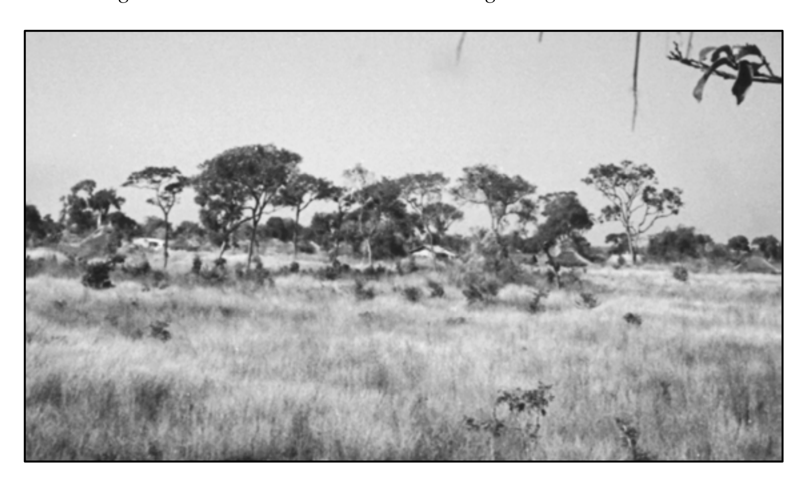
Während der Feldforschung leben etwa 41.000 Flüchtlinge in Meheba, die meisten von ihnen aus Angola, einige Tausend aus dem Kongo (DRC), Burundi, Ruanda und Somalia (vgl. LWF 2003), weitere aus Uganda und dem Sudan. Manche Bewohner sind noch während der portugiesischen Kolonialherrschaft aus Angola geflohen, die letzten Angolaner kamen noch nach dem Ende des Bürgerkriegs durch das Friedensabkommen im April 2002 nach Meheba. Entsprechend der Entstehungsgeschichte des Lagers konzentrieren sich die Flüchtlinge, die schon lange dort leben, in den nördlichen Zonen A bis C, diejenigen, die später kamen, in den später eingerichteten Zonen bis hin zur jüngsten Zone H im Süden. Große Teile der Flüchtlingsbevölkerung kommen aus ländlichen Gebieten und haben keine enge Bindung zu einer der Bürgerkriegsparteien. Für viele Einwohner war ihre Parteinähe in Angola vor allem davon abhängig gewesen, welche Kriegspartei gerade die Kontrolle über das eigene Siedlungsgebiet hatte. Allerdings wird Parteinähe in Meheba mit ethnischer Zugehörigkeit, Ankunftszeit im Lager und Zone der Wohnstätte in Verbindung gebracht. So werden insbesondere die Ovimbundu, die mehrheitlich in den alten Zonen A bis C leben, mit der UNITA in Verbindung gebracht, Luvale- und Lunda-Flüchtlinge in den neueren Zonen dagegen eher mit der MPLA. Als 1992 in Angola Wahlen durchgeführt wurden, kam es in Meheba auch zu Konflikten zwischen diesen Fraktionen (vgl. Powles 1993: 5). Während der Feldforschung jedoch, ein gutes Jahr nach Ende des Bürgerkrieges, waren Parteigegensätze innerhalb der Bevölkerung wenig relevant.

Abbildung 1: Karte von Meheba



Die Gitternetzlinien repräsentieren Abstände von etwa 5,85 Kilometern.

Abbildung 2: Meheba: Blick vom Termitenhügel



Das Bild zeigt Zone D, eine der relativ dicht besiedelten Gebiete des Lagers Meheba. Im Hintergrund sind Dächer von Häusern der Flüchtlinge zu erkennen.

Insgesamt ist unter den angolanischen Flüchtlingen Luvale die gängigste Sprache, daneben wird unter anderem Umbundu, Chokwe und Lunda gesprochen. Nur ein geringer Teil der Bevölkerung hat eine portugiesischsprachige Schulbildung. Auch die englischsprachigen sambischen Schulen besuchen bei weitem nicht alle Flüchtlinge. Nach Angaben des UNHCR (2004c: 9, 11) liegt unter den Fünf- bis Siebzehnjährigen in Meheba der Anteil derer, die zur Schule gehen, Ende 2003 bei knapp 41 Prozent, damit besuchen über 10.000 Kinder dieser Altersgruppe nicht die Schule.[4]

Die Flüchtlinge bekommen bei ihrer Ankunft Farmland zugewiesen – im alten Teil von Meheba waren es fünf Hektar, im 1985 gegründeten „neuen" Teil sind es zweieinhalb Hektar (vgl. Chanda 1995b: 36; Powles 1993: 5). Die Verwaltung erwartet von den Flüchtlingen, dass sie sich nach zwei Jahren selbst ernähren. Bis dahin bekommen sie Essensrationen vom Welternährungsprogramm (WFP); für besonders hilfsbedürftige Flüchtlinge wird die Essensversorgung auch darüber hinaus weitergeführt. Nach Angaben des WFP erhält 2003 knapp die Hälfte der Bewohner Mehebas Essensrationen (vgl. WFP 2003: 7). Sie bestehen aus 450 g Mais, 120 g Hülsenfrüchten, 20 g Öl und 10 g Salz pro Person und Tag, das entspricht etwa 2.154 kcal (vgl. ebd.: 10). In Meheba sind die Bedingungen für den Feldbau, insbesondere verglichen mit den unten geschilderten in Nangweshi, nicht schlecht, wenngleich der Boden nach einigen Jahren der Kultivierung zunehmend ausgelaugt und von vornherein sehr sauer ist. In begrenztem Rahmen können die Flüchtlinge darauf mit Wanderfeldbau und dem Einsatz von Kunstdünger reagieren (vgl. Chanda 1995b: 44-47). Sie bauen viel Mais, Maniok und Süßkartoffeln an, aber auch Soja, Bananen, verschiedene Kohlsorten, Tomaten und anderes mehr. Vor allem Mais und Süßkartoffeln werden in großen Mengen an sambische Händler verkauft (vgl. Hansen 1995: 87-89; Mwanagombe 1996). Einkommensmöglichkeiten bieten sich außerdem durch Gelegenheitsarbeit (*piece work*) für die sambische Bevölkerung um das Lager herum sowie durch Arbeit bei einer der Hilfsorganisationen. Diese sehr begehrten Stellen werden durch sogenannte *incentives* honoriert, die zwischen 3.500 Kwacha (70 Eurocent) pro Tag für Ladearbeiter und 150.000 Kwacha (knapp 30 Euro) pro Monat für Lehrerinnen und Lehrer liegen. Mehrere Hilfsorganisationen bieten *income-generating activities* an, etwa die Etablierung handwerklicher Tätigkeiten oder den Aufbau und Betrieb von Maismühlen.

Das Verwaltungszentrum von Meheba liegt in Road 36 in Zone D, etwa in der Mitte des Lagers, eine halbe Autostunde vom Einfahrtstor entfernt. Dort befindet sich ein Büro-Compound (von den Flüchtlingen „the offices" genannt) mit Büros der *lead agency* LWF, des UNHCR und der im Lager tätigen Regierungsstellen. In unmittelbarer Nähe sind die Büros des Sambischen Roten Kreuzes, des YMCA/UNFPA und – einige Minuten Fußweg entfernt – des MSF-France. Ebenfalls „in thirty-six" liegen eine der wichtigsten Kliniken des Lagers, der größte Markt, eine von der Regierung verwaltete Grundschule, eine Station der „paramilitary police", die Lager für

Nahrungsmittel (mit WFP-Büro) und andere Vorräte, ein auch als Festplatz genutzter Fußballplatz und ein Großteil der Mitarbeiterhäuser. Road 36 ist damit für das Personal wie für Flüchtlinge ein bedeutendes Zentrum. Für die Verwaltung ist es innerhalb des Lagers der wichtigste Ort, hat aber an Bedeutung verloren, als UNHCR vor wenigen Jahren sein Hauptbüro in das eine Autostunde entfernte Solwezi verlegte.[5] Einige NGOs haben ihre Büro- und Wohngebäude entlang der Hauptstraße des Lagers, so der Jesuit Refugee Service (an der Abzweigung zu Road 16) und die japanische Nichtregierungsorganisation AAR (in Höhe von Road 26).

Anders als die Mitarbeiter der NGOs lebt das UNHCR-Personal, das vor Ort für Meheba zuständig ist, nicht innerhalb des Lagers. Das *Field Office* liegt wie erwähnt etwa 70 Kilometer entfernt in Solwezi, wo die Mitarbeiter auch wohnen; das Büro in Meheba ist eine nicht ganz regelmäßig besuchte Außenstelle. Im *Meheba Field Office* sind dauerhaft *Field Officer* und *Protection Officer* tätig, beide *Expatriates*, außerdem einige sambische Mitarbeiter wie der *Senior Field Clerk*, ein Funktechniker, mehrere Fahrer und weiteres Personal. Für die Zeit der Repatriierungsaktion, in die die Feldforschung fällt, kommt speziell dafür eine größere Anzahl weiterer, meist sambischer UNHCR-Mitarbeiter nach Solwezi.

4.3 NANGWESHI REFUGEE CAMP

Das *Nangweshi Refugee Camp* wurde Anfang 2000 für eine große Gruppe von Flüchtlingen gegründet, die aus dem ehemaligen UNITA-Hauptquartier Jamba (Provinz *Cuando-Cubango*) auf der Flucht vor angolanischen Regierungstruppen nach Sambia gekommen waren (vgl. Bakewell 2002a: 13f.). Nangweshi liegt in Sambias *Western Province*, um die 150 Kilometer von der Provinzhauptstadt Mongu entfernt, etwa vier Kilometer westlich des Flusses Sambesi. Selbst im Vergleich zu anderen Flüchtlingslagern ist Nangweshi sehr abgelegen. Nicht nur gilt das Lozi-Königreich, in dem Nangweshi liegt, unter Sambiern als eine der ärmsten, zurückgebliebensten und besonders vernachlässigten Gegenden des Landes. Der Weg von Mongu nach Nangweshi verläuft ab Senanga über eine ungeteerte und in der Regenzeit oft überflutete Straße, zudem muss der Sambesi bei Kalongola mit einer Fähre überquert werden. In der Regenzeit kommt es vor, dass der Transport von Nahrungsmitteln nach Nangweshi über Land unmöglich wird.

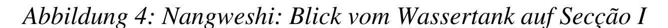
Nangweshi ist im Gegensatz zum Settlement Meheba ein klassisches „Camp", in dem den Familien Grundstücke von 10 mal 20 Metern zugewiesen werden. Auf diesen findet neben Haus, Küche und Latrine allenfalls ein kleiner Garten Platz. Die Grundstücke liegen dicht an dicht in „blocks" genannten Straßen, fünf ‚Blöcke' bilden eine ‚Sektion'. Das ursprüngliche Lager (von den Flüchtlingen oft *campo velho* genannt) hat 16 Sektionen (A bis P). Die später gegründete, etwa zehn Kilometer entfernte ‚Erweiterung' (*campo novo*) hat nochmals 15 bewohnte, allerdings dünner bevölkerte,

‚Sektoren' (wie sie im Erweiterungslager anders als im Hauptlager genannt werden). Die Sektionen im Hauptlager sind in Reihen zu je fünf angeordnet, dazwischen befinden sich Geländestreifen, auf denen Gebäude der Hilfsorganisationen stehen (s. Abbildung 3). Die Sektoren im Erweiterungslager liegen an den Seiten einer großen rechteckigen Fläche, auf der sich die meisten allgemein genutzten Gebäude wie Schulen, Krankenstation, Kirchen und NGO-Räume befinden (s. Abbildung 23). Etwa die Hälfte der insgesamt 30 Sektoren ist zur Zeit der Feldforschung nicht bewohnt und wird gerade als Farmland vorbereitet. Vor allem im Hauptlager fällt die im Vergleich zu Meheba wesentlich höhere Bevölkerungsdichte sofort ins Auge (s. Abbildung 4).

Abbildung 3: Karte des Hauptlagers Nangweshi

Zu erkennen sind die rechteckigen Grundstücke der Flüchtlinge, die Straßen und Sektionen (handschriftlich eingetragen) bilden. Sektion P (zur Zeit der Feldforschung neben Sektion O) bestand noch nicht, als CARE die Karte erstellte.

Ende Juli 2003 leben nach Angaben von CARE 26.982 Flüchtlinge in Nangweshi, davon 17.225 im ‚alten Lager' und 9.757 in der Erweiterung.[6] Bis auf eine Zweipersonenfamilie aus dem Kongo kommen alle Flüchtlinge aus Angola.[7] Ein großer Teil von ihnen, vor allem im ‚alten Lager', kommt aus Jamba und hat dort bereits als Gruppe unter der UNITA-Militärverwaltung gelebt – der Einfluss der UNITA im Lager war von Anfang an sehr groß (vgl. Bakewell 2002a: 13-15), wenngleich er nach Aussagen von Organisationspersonal nach dem Tod Savimbis im Februar 2002 zurückging. Die im Erweiterungslager angesiedelten Flüchtlinge kommen ebenfalls aus UNITA-Gebiet, aber nicht aus dem ehemaligen Hauptquartier, sondern ländlichen Gebieten mit wenig Infrastruktur.


Abbildung 4: Nangweshi: Blick vom Wassertank auf Secção I



Die meisten Flüchtlinge in Nangweshi sind Ovimbundu, entsprechend ist Umbundu eine wichtige Umgangssprache. Wohl als Folge der UNITA-Schulpolitik kann ein Großteil der Bevölkerung Portugiesisch, das auch mit den kleinen Kindern gesprochen wird. Der Anteil der Schulkinder an den Kindern beträgt infolge einer UNHCR-Mitarbeiterin 96 Prozent, was nicht nur für afrikanische Verhältnisse ein beachtlicher Wert ist. Laut UNHCR (2004c: 9, 11) gibt es Ende des Jahres 2003 gar keine Kinder in Nangweshi, die nicht in die Schule gehen.

In Nangweshi ist das Land knapp, zudem sandig und nicht sehr fruchtbar. Das vom Sambesi ins Lager gepumpte Wasser reicht schon für die kleinen Hausgärten nicht aus. Die Flüchtlinge erhalten daher alle Essensrationen vom WFP, die eine NGO zweimal im Monat am zentralen *Distribution Centre* ausgibt. Eine volle Ration entspricht der in Meheba, beinhaltet aber statt der 450 g Mais 400 g Maismehl, das in einem kanadisch finanzierten Projekt für *on-site fortification of maize* mit zusätzlichen Nährstoffen ange-

reichert wird (vgl. WFP 2003: 10). Dazu erhält jede Person 250 g Seife pro Monat. Da diese Diät, so die Flüchtlinge, den Körper nicht stark macht und Verdauungsprobleme verursacht, ist ihnen besonders wichtig, andere Beilagen (*relish*) als die vom WFP ausgegebenen Erbsen hinzuzukaufen oder einzutauschen, nachdem Eigenanbau nur sehr eingeschränkt möglich ist. Einkommensmöglichkeiten bieten sich vor allem durch *piece work* für sambische Nachbarn (s.a. Bakewell 2002a: 16) sowie durch Arbeit bei einer Hilfsorganisation. Auch hier sind diese Stellen sehr begehrt, und die Art der Rekrutierung Gegenstand der Kritik von Flüchtlingen, die zum Beispiel ihre Sektion systematisch benachteiligt sehen. In Nangweshi beginnt das *incentive* bei 2000 Kwacha (40 Eurocent) pro Tag für Ladearbeiten und geht, wie in Meheba, bis 150.000 Kwacha pro Monat für Lehrerinnen und Lehrer. NGOs bieten *income-generating activities* an, aufgrund des hohen Anteils an gliedmaßenamputierten Flüchtlingen (durch Minen und Verletzungen als Kämpfer im Bürgerkrieg) auch gezielt für Körperbehinderte.

Die meisten der in Nangweshi tätigen Organisationen haben Wohnhäuser und Verwaltungsbüros im 4 Kilometer vom Lager entfernten, am Sambesi gelegenen Ort Nangweshi.[8] Im Lager selbst haben UNHCR, der Regierungsvertreter und einige NGOs ständige Büros, die übrigen Organisationen haben Gebäude, in denen ein Teil der Projektarbeit mit den Flüchtlingen stattfindet. Die *paramilitary police* ist am Lagereingang untergebracht, in einem Rund von Hütten, die aus Gras und blauen UN-Planen bestehen. Zu den UNHCR-Büros gehört ein einseitig offener, überdachter Versammlungsraum in Flechtmattenbauweise, in dem unter anderem die Besprechungen und Schulungen mit den gewählten Flüchtlingsvertretern stattfinden. Diese Veranstaltungen sowie die Einzelbesuche von Mitarbeitern anderer Organisationen und von Flüchtlingen, die Anliegen an UNHCR haben, machen die UNHCR-Büros zu einer Art Zentrum der Verwaltung, jedoch nicht in dem Maß, in dem Road 36 in Meheba zentral ist. Büros und andere wichtige Orte – wie Markt und Fußballfeld – sind in Nangweshi zerstreuter, durch die viel kürzeren Wege aber untereinander gut erreichbar.

Das UNHCR *Field Office* in Nangweshi ist eng mit dem *Sub-Office*, der nächsthöheren Ebene, in der Provinzhauptstadt Mongu verbunden. Der *Field Officer* zur Zeit der Feldforschung, ein *Expatriate*, hat dort ein Haus und eine kleinere Unterkunft in Nangweshi, er ist aber über größere Zeiträume im Lager präsent als sein Kollege in Meheba. In Nangweshi angesiedelt und einen Großteil der Zeit im Büro anwesend ist der sambische *Field Assistant*, außerdem arbeiten dort hauptamtlich ein Funktechniker, ein Sachbearbeiter und ein Fahrer. Die Abteilung für *Protection* ist nicht, wie in Meheba, im *Field Office*, sondern in Mongu im *Sub-Office* angesiedelt.

Beide untersuchten Lager sind, gemessen an der in Afrika und weltweit bestehenden Bandbreite von Flüchtlingslagern, nicht ungewöhnlich. Dies gilt auch in Anbetracht der Unterschiede zwischen ihnen, etwa in der Dauer des Bestehens, der Größe, der Anzahl der dort lebenden Flüchtlinge, der Frage, ob Farmland vorhanden ist oder nicht und des politischen Hinter-

grundes ihrer Bewohner. Auf Ähnlichkeiten und Unterschiede zu Flüchtlingslagern in anderen Ländern wird im Verlauf der Arbeit mehrmals hingewiesen. Ein Aspekt, in dem die untersuchten Lager möglicherweise weniger durchschnittlich sind, ist der der Gewalt. Meheba wie Nangweshi sind zur Zeit der Feldforschung weitgehend friedliche Orte, in denen die Gewaltkriminalität keinesfalls höher ist als in der Umgebung der Lager, politische Gewalt unter den angolanischen Bewohnern praktisch nicht vorkommt und Aufstände oder Tumulte durch Flüchtlinge selten sind. Meheba und Nangweshi boten nicht nur für mich als Forscherin eine überdurchschnittliche Sicherheit, auch die dort lebenden Flüchtlinge waren deutlich weniger Gefahren physischer Gewalt ausgesetzt als in vielen anderen Lagern in Afrika und weltweit (vgl. Crisp 2000; Lischer 2001, 2005; Mtango 1989).

Anmerkungen zu Kapitel 4:

1 Der Stand dieser Angaben ist Januar 2002. Die Anzahl stieg in den Folgemonaten schnell weiter an, im März zählte UNHCR (2002a: 5) bereits 237.238 angolanische Flüchtlinge in Sambia.

2 Nicht nur für Europäer, auch für städtische Sambier ist das Gebiet abgelegen. Ein NGO-Mitarbeiter schildert im Gespräch lachend sein Entsetzen beim Blick aus dem Autofenster, als er in stundenlanger Fahrt von Lusaka nach Meheba zu seinem neuen Arbeitsplatz kam: „It was just bush, bush, bush, bush!"

3 In den neueren Bereichen des Lagers (u.a. in Zone H) heißen diese Einheiten nicht Straßen, sondern ‚Dörfer'. Die Einteilung in acht Zonen löste eine ältere ab, die Meheba in „Old Meheba" und „New Meheba" unterteilte (vgl. Powles 1993: 5). Diese alte Struktur spielte in den Äußerungen von Personal und Flüchtlingen während der Feldforschung nur noch selten eine Rolle.

4 Wegen der organisierten und spontanen Repatriierung nach Angola betrug die offizielle Bevölkerungszahl in Meheba Ende des Jahres 2003 nur noch 29.734 (UNHCR 2004c: 11), also deutlich weniger als zu Beginn der Feldforschung.

5 Das UNHCR-Büro wurde offensichtlich aus Sicherheitsgründen aus Meheba heraus verlegt. Dies geschah, ebenso wie in anderen Lagern weltweit, wohl in Zusammenhang mit den Ereignissen vom September 2000 in Atambua, West-Timor, wo drei UNHCR-Mitarbeiter in ihrem Büro ermordet worden waren (mündl. Auskünfte zweier UNHCR-Mitarbeiter in Genf – in Sambia selbst begründeten UNHCR- und NGO-Mitarbeiter die Verlegung unterschiedlich).

6 Angaben durch CARE am schwarzen Brett der Büros in Nangweshi für den Stichtag 31.07.03.

7 Offensichtlich kommt eine Anzahl „angolanischer" Flüchtlinge in Nangweshi ursprünglich aus Kongo/Zaire, hat sich aber schon vor langen Jahren der UNITA in Angola angeschlossen und ist mit dieser Gruppe von dort geflohen. Zu den Verbindungen der UNITA nach Kongo/Zaire vgl. Guerra 2002.

8 Durch die Präsenz der Flüchtlinge und Hilfsorganisationen wuchs der ehemals kleine Weiler zu einer Ortschaft mit regem Wirtschaftsleben. NGO-Mitarbeiter bezeichneten die Hauptstraße mit ihren kleinen Läden und Lokalen scherzhaft auch „Manda Hill", nach dem damals modernsten Einkaufszentrum Lusakas.

Kapitel 5
Überblick über die Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile, diesen ersten einführenden sowie zwei inhaltliche. Teil II (Kapitel 6 bis 10) behandelt die einzelnen Akteure des Flüchtlingslagers, in ihrer Selbstdefinition wie in ihrer Wahrnehmung durch die anderen Akteure im Rahmen ihrer Beziehungen zueinander. Diese Binnenbeziehungen sind durch die Eigen- und die Fremdwahrnehmungen geprägt, ebenso wie durch die jeweiligen (ebenfalls durch Interpretationen vermittelten) Außenbeziehungen der Akteure.

Auf dieser Grundlage untersucht Teil III der Arbeit die institutionellen Charakteristika von Flüchtlingslagern als kulturell und organisational heterogenen Ordnungen der humanitären Kasernierung. Dies geschieht anhand des Vergleichs mit Erving Goffmans Konzept der totalen Institution.

Die Akteursdeutungen auf der Feldebene weisen eine erhebliche Bandbreite, Widersprüchlichkeit und situationale Flexibilität auf. Damit zeigt sich, dass Akteure nicht im Rahmen einer ‚Weltkultur' in eindeutiger Weise institutionell konstruiert werden. Selbst in einer sozialen Einheit, die so stark in ein institutionelles Regime eingebunden ist wie das Flüchtlingslager, ist die von Meyer und Kollegen (z.B. Meyer/Jepperson 2005: 61) betonte Standardisierung von Akteuren durch vorgegebene Skripte beschränkt. Vielmehr sind die spezifischen Akteure auf Lagerebene in den Deutungsmustern der unterschiedlichen Beteiligten und abhängig von spezifischen Situationstypen für Rekonstruktionen und Variationen offen. Die Prozesse, in denen Akteure wie die Gastregierung, UNHCR, NGOs und Flüchtlinge sich als soziale Akteure konstituieren, finden im übergreifenden Rahmen des internationalen Flüchtlingsregimes, aber auch auf Ebene des Flüchtlingslagers statt. Was ‚die Regierung' oder ‚der Flüchtling' bedeuten, variiert in den Perspektiven ihrer unterschiedlichen Interaktionspartner. Diese Deutungen und Deutungsdifferenzen wiederum beeinflussen die Interaktionsmuster im Flüchtlingslager.

In *Kapitel 6* werden zunächst die formal festgeschriebenen Strukturen eines Flüchtlingslagers umrissen. Dazu zählen die Zuständigkeiten, Handlungsvorgaben und Abhängigkeiten, die sich aus dem internationalen Recht und dem nationalen Flüchtlingsrecht Sambias ergeben. Weiter wird die Zusammenarbeit verschiedener Akteure im Flüchtlingslager durch Verträge

und schriftliche Absprachen – zwischen zwei oder mehr Parteien – geregelt. Schließlich ergeben sich aus den Finanzierungsstrukturen des Lagers Interessen und Einflussmöglichkeiten, die verschiedene Organisationen im Flüchtlingslager zueinander in Konkurrenz- und Abhängigkeitsbeziehungen setzen.

Vor diesem Hintergrund befasst sich *Kapitel 7* mit dem Akteur, der formal als die oberste Instanz des Flüchtlingslagers erscheint, mit der Regierung des Gastlandes, in dem die Flüchtlinge leben. Gleichzeitig tritt UNHCR in den Blick, der andere Anwärter auf die höchste Position in der Lagerpolitik. Die Frage nach der Vorherrschaft im Lager wird zunächst aus den unterschiedlichen Perspektiven der beteiligten Akteure betrachtet. Darauf aufbauend wird untersucht, welche Konsequenzen das Zusammentreffen der verschiedenen Interpretationen hat. Mit einer Analyse der unterschiedlichen Perspektiven auf die Herrschaftsstruktur des Lagers, die sich bei den verschiedenen Akteuren finden, wird auch die Frage verfolgt, welche Stellung das Konzept des Nationalstaates in der internationalisierten Verwaltungsherrschaft des Flüchtlingslagers hat.

Kapitel 8 befasst sich mit den Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die zahlenmäßig den größten Anteil am Personal der Flüchtlingslager stellen, in ihren Beziehungen zu UNHCR und zueinander. Das Flüchtlingsregime stellt, mit seinen Werten der Zusammenarbeit einerseits und seiner durch Konkurrenz und Ungleichheit geprägten organisationalen Struktur andererseits, die Mitarbeiter im Flüchtlingslager vor Spannungen zwischen unterschiedlichen normativen Handlungsanforderungen. Nach einem Überblick über die Tätigkeiten und Strukturen der NGOs in Flüchtlingslagern und konkret in Meheba und Nangweshi wird die Ambivalenz herausgearbeitet, vor die das Organisationspersonal gestellt ist. Sie schlägt sich in Praktiken des Lageralltags nieder. Die Praktiken wiederum, die beide Seiten der ambivalenten Normenstruktur bedienen, wirken auf diese zurück und reproduzieren sie. Auf Seiten der NGOs lassen sich drei Strategien unterscheiden, die Ambivalenz im Lageralltag zu bewältigen. Abschließend werden die Ergebnisse des Kapitels in Bezug zur institutionentheoretischen Diskussion gesetzt.

In *Kapitel 9* werden unterschiedliche Deutungen und Nutzungen des ‚Flüchtlingseins' untersucht. Die Menschen, die in Flüchtlingslagern untergebracht sind, werden vor Ort wie auch von außen selbstverständlich als ‚Flüchtlinge' kategorisiert. Die Lager sind mit der Figur des ‚Flüchtlings' untrennbar verbunden, sie durchzieht die Deutungen der Beteiligten und ist zentraler Bezugspunkt ihres Handelns. Gleichwohl interpretieren die Beteiligten – insbesondere die als ‚Flüchtlinge' kategorisierten – den Begriff weder stets in institutionell vorgegebener noch in eindeutiger Weise. Auf Seiten der Lagerbewohner kristallisieren sich mehrere typische Selbstdefinitionen heraus. Diese werden in ihrer Wechselwirkung mit den Deutungen des Personals, wer und wie „Flüchtlinge" sind, analysiert. Es wird gezeigt, wie die legalen und kulturellen Definitionen des internationalen Flüchtlingsre-

gimes die Deutungen, die die Flüchtlinge in der Interpretation ihrer eigenen Biographie wie in der Interaktion mit der Verwaltung einsetzen, beeinflussen, sich in ihnen aber auch modifiziert oder auch zurückgewiesen finden. Anhand der Ergebnisse wird das Top-down-Modell der ‚Weltkultur'-Forschung, dem zufolge institutionalisierte Skripte und Regeln die Mikroebene nicht nur bestimmen, sondern eigentlich erst konstituieren, kritisch diskutiert.

Kapitel 10 nimmt die gewählten Vertreter der Flüchtlingsbevölkerung in den Blick, die in der Lagerstruktur als besondere Kategorie von Flüchtlingen eine intermediäre Position einnehmen. Diese ist einerseits praktisch begründet, andererseits erfüllt sie institutionalisierte normative Ansprüche an die Flüchtlingshilfe – die Einbeziehung oder *participation* der Flüchtlinge bei ihrer Verwaltung. Die Administration selbst organisiert die ‚demokratischen' Wahlen, durch die Flüchtlingsvertreter bestimmt werden, mit denen die Verwaltung dann zusammenarbeitet. Die Funktionen der gewählten Flüchtlingsvertreter als Repräsentanten, „Puffer" und „Einpeitscher" werden betrachtet. Es zeigt sich, dass die Flüchtlingsvertreter gegenüber der Verwaltung kaum Einfluss besitzen und vor allem dazu dienen, Informationen und Anweisungen an die übrigen Flüchtlinge zu übermitteln und Konflikte in der Nachbarschaft zu klären, bevor sie die Verwaltung erreichen. Als Überbringer schlechter Nachrichten schirmen die Flüchtlingsvertreter die Lageradministration ein Stück weit vom Unmut der Bevölkerung ab. Innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs jedoch, in der Beziehung zu anderen Flüchtlingen, gehen mit der Position als gewählter *leader* durchaus Machtressourcen einher. Beleuchtet wird schließlich, wie die Flüchtlingsvertreter zu anderen Akteuren in Beziehung stehen, die diese Funktion ebenfalls erfüllen oder für sich beanspruchen könnten. Zu ihnen zählen jene Flüchtlinge, die in der Herkunftsgesellschaft einflussreiche Positionen innehatten, aber auch bestimmte Flüchtlingsmitarbeiter von NGOs im Lager.

Kapitel 11 betrachtet näher die Folgen der dauerhaften organisationalen Heterogenität von Flüchtlingslagern für ihre politische Ordnung. Mit ihr ist eine Pluralität von Ansprüchen auf Entscheidungsmacht verbunden, die mit diffusen Zuständigkeiten und vor allem für die Lagerflüchtlinge undurchschaubaren Verwaltungsstrukturen einhergeht. Die Akteure müssen sich im Flüchtlingslager in mehrfachen Hierarchien verorten – in ihrer Organisationseinheit vor Ort, in der jeweiligen Gesamtorganisation und schließlich in der administrativen Einheit Flüchtlingslager, in der sie anderen Akteuren begegnen, die sich ebenfalls in diesen drei Bezugshierarchien einzuordnen haben. Die Handlungsrelevanz aller drei Bezüge wird dargestellt. Als Verwaltungseinheit umfasst das Flüchtlingslager mehrere Hierarchien, die nicht parallel und voneinander unabhängig fungieren; vielmehr sind ihre Beziehungen zueinander durch Abhängigkeiten, Konkurrenz, Aufsichts- und Weisungsbefugnisse und eine ständige Auseinandersetzung um die vielfach vagen Zuständigkeiten geprägt. Auch wirken sich die Beziehungen zwi-

schen den lokalen, nationalen und internationalen Ebenen einer Organisation auf deren Macht- oder Ohnmachtstellung im Flüchtlingslager aus. In der zeitlichen Dimension sind die polyhierarchischen Strukturen durch eine hohe Fluktuation von einzelnen Mitarbeitern und ganzen Organisationen geprägt, was einer Verfestigung von Zuständigkeiten und Machtgefügen zusätzlich im Wege steht. Für die Flüchtlinge, die Klientel der Organisationen im Lager, wirken sich die pluralen Hierarchien und die hohe Fluktuation insbesondere darin aus, dass die Verwaltung für die Lagerbewohner, die ein konkretes Anliegen oder Problem haben, schwer zugänglich ist. In seinen komplexen und changierenden Organisationsstrukturen zeigt sich das Flüchtlingslager als eine Institution *sui generis*. Ihre komplexe und instabile Hierarchienstruktur, die einer völligen Verfestigung systematisch widersteht, kann gerade bei Erschütterungen als ein flexibler Träger der Ordnung des Flüchtlingslagers fungieren.

In *Kapitel 12* wird die Spannung zwischen Freiwilligkeit und Zwang untersucht, zwischen dankbar angenommener Unterstützung und unfreiwilliger Kasernierung, die das Lager als Unterbringungsinstitution für Flüchtlinge prägt. Dabei werden Perspektiven der Lagerbewohner mit der Konstruktion des Flüchtlingslagers als Institution des internationalen Flüchtlingsregimes miteinander in Bezug gesetzt. Diskutiert wird das Verhältnis von Freiwilligkeit und Zwang beim Weg der Flüchtlinge in das Lager, während des Aufenthalts und bei der Entscheidung, das Flüchtlingslager zu verlassen. Während die Flüchtlinge teils aus eigenem Antrieb, teils durch die Behörden gezwungen ins Flüchtlingslager kommen, wird die dortige Einschränkung der Bewegungsfreiheit praktisch durchgehend als eine Zwangsregelung empfunden, die die Lagerbewohner vor Probleme stellt. Die Frage, ob und wann sie das Lager verlassen, stellt sich den Flüchtlingen nachdrücklich, als die organisierte Repatriierung nach Angola beginnt. Es wird gezeigt, dass die im internationalen Flüchtlingsregime institutionalisierte Auffassung, jeder Flüchtling wolle in sein Herkunftsland zurückkehren, erheblich differenziert werden muss. Das Ja der Flüchtlinge zur Repatriierung steht vielfach vor dem Hintergrund, dass sie denken, sie müssen ohnehin zurückkehren. Zudem verknüpfen sie häufig Bedingungen mit der Repatriierung, gerade in Hinblick auf die politische Situation in Angola. Anhand der *voluntary repatriation* in Meheba wird erstens untersucht, auf welche verschiedenen Arten die Akteure im Lager ‚Freiwilligkeit' deuten. Zweitens wird aufgezeigt, wie die Flüchtlingsverwaltung auf unterschiedlichen Wegen der Macht, die sich auf verschiedene Dimensionen von ‚Freiwilligkeit' beziehen, die Rückkehrentscheidung der Flüchtlinge in ihrem Sinne beeinflusst. Schließlich wird der Blick auf ein Gegengewicht des Zwanges gelenkt, auf die Dankbarkeit, die viele Flüchtlinge denen, die sie aufgenommen haben, für die Unterstützung im Flüchtlingslager entgegenbringen.

Kapitel 13 behandelt die zeitliche Dimension der Institution Flüchtlingslager. Es zeichnet nach, wie die Lager im internationalen Flüchtlingsregime als vorläufige Einrichtungen institutionalisiert sind und zugleich häufig

jahrzehntelang bestehen. Daraus resultiert ein Zustand auf Dauer gestellter Vorläufigkeit. Dieses Merkmal des Flüchtlingslagers hängt mit der Situation seiner Bewohner zusammen. Von ihnen erwartet die nationale und internationale Flüchtlingsadministration früher oder später die Rückkehr in das Herkunftsland, der Flüchtlingsstatus ist als vorläufig konzipiert. Gleichzeitig bestehen Flüchtlingssituationen immer häufiger über viele Jahre, oft Jahrzehnte hinweg, was die Flüchtlinge als „verhinderte Wandernde“ erscheinen lässt. Aufgezeigt werden Konsequenzen, die dieser Zustand für die Lebensführung und Zukunftsplanung der Flüchtlinge hat. Neben Aspekten des Lagerlebens ist auch das Verhältnis der Flüchtlinge zu ihrem Herkunftsland betroffen, in das zurückzukehren sie jederzeit erwarten müssen, aber nie mit Sicherheit erwarten können.

Ein Exkurs zur selektiven Offenheit der Lagergrenzen schildert die Mobilitätschancen der Flüchtlinge während des Lageraufenthalts. Das Flüchtlingslager verlassen können die Bewohner nur bedingt – entweder zeitlich eng begrenzt oder illegal. Auch der Zugang zu Flüchtlingslagern ist eingeschränkt, was einerseits die Kontaktmöglichkeiten der Lagerflüchtlinge vermindert, ihnen andererseits aber Sicherheit vor den ‚Feinden‘ gibt, vor denen sie geflohen sind.

Die Vorläufigkeit des Flüchtlingslagers findet ihre Parallele in den Finanzierungsentscheidungen der Geldgeber und der hohen Fluktuation der im Lager tätigen Mitarbeiter und Organisationen. Damit ist die materielle und personelle Basis des Lagerbetriebs stets nur zeitlich begrenzt zugesagt und berechenbar, für die Flüchtlinge ebenso wie für das Personal. Die Vorläufigkeit der Lager lässt sich auf eine Tendenz der internationalen Flüchtlingspolitik beziehen; potentielle Aufnahmeländer und Organisationen des Flüchtlingsregimes favorisieren immer stärker Repatriierung als Lösung von Flüchtlingssituationen. Darüber hinaus zeichnet sich eine Politik ab, die durch Eingriffe direkt in Krisengebieten möglichst schon die Flucht an sich verhindern soll. Die Entwicklung vom dauerhaften Asyl für Flüchtlinge hin zur vorläufigen Aufnahme am Zufluchtsort setzt sich fort im Bestreben, internationale Flüchtlinge überhaupt zu vermeiden.

Kapitel 14 befasst sich mit den strukturellen Hierarchien, die Flüchtlingsgruppen in das Lager mitbringen. Im Vergleich der beiden untersuchten Flüchtlingslager werden unterschiedliche Formen des Strukturimports herausgearbeitet. Sie beinhalten je spezifische Handlungsprobleme und -chancen für Flüchtlinge und Verwaltungspersonal. Der Vergleich von Meheba und Nangweshi zeigt auch, welche Rückwirkungen unterschiedliche Reaktionen der Verwaltung auf die Strukturen unter den Flüchtlingen und auf die politische Ordnung des Lagers insgesamt haben. Die Wechselwirkungen zwischen importierten Strukturen der Flüchtlingsbevölkerung und der administrativ eingeführten Lagerstruktur führen in Meheba zu fragmentierten Parallelstrukturen von *Chiefs*, deren Macht beschränkt und strikt informell ist, und gewählten *Chairmen*, die zwischen Bevölkerung und Verwaltung vermitteln und auch offiziell Einfluss innerhalb ihres Zuständig-

keitsbereichs haben. In Nangweshi dagegen fungiert die Institution der gewählten Flüchtlingsvertretung als Rahmen, in dem die aus Angola mitgebrachten UNITA-Strukturen der Lagerbevölkerung inoffiziell fortgeführt werden – die für die tägliche Arbeit der humanitären Organisationen funktional sind und für die Flüchtlinge ein *empowerment* eigener Art darstellen. Die Unterbringungsform des Flüchtlingslagers fördert tendenziell den Fortbestand importierter Strukturen. In der Zusammenführung der Ergebnisse aus beiden untersuchten Lagern werden fünf Dimensionen importierter Gruppenstrukturen herausgearbeitet, die für die politische Ordnung des Flüchtlingslagers relevant sind: Die Frage von Fragmentierung und Integration, der Typus der importierten Ordnung zwischen (Neo-) Traditionalität und Bürokratie, die Arten der Wechselwirkung mit der Lagerverwaltung, die Organisationsfähigkeit der Flüchtlinge in Kooperation und Widerstand sowie die Frage der Außenbezüge importierter Strukturen.

In *Kapitel 15* wird das Misstrauen untersucht, das die Beziehungen im Flüchtlingslager als Einschränkung und Ressource wesentlich prägt. Misstrauen gibt es in fast allen sozialen Einheiten, in formal organisierten Einrichtungen ebenso wie in städtischen und dörflichen Lebenswelten. Demgegenüber wird herausgearbeitet, inwiefern Flüchtlingslager in spezifischer Form von Misstrauen gekennzeichnet sind: In ihnen ist Misstrauen allgegenwärtig und zugleich fluktuierend, mit stets nur vorläufigen Grenzen des Vertrauens. Anders als in der antagonistischen Konstellation totaler Institutionen besteht Misstrauen im Flüchtlingslager nicht nur zwischen Personal und Bewohnern, sondern durchzieht latent das gesamte Beziehungsgefüge des Lagers, auch innerhalb dieser Kategorien. Vertrauen erweist sich dort in allen sozialen Beziehungen als stets prekär. Von Misstrauen besonders betroffen sind Flüchtlinge in intermediären Positionen, vor allem die gewählten Flüchtlingsvertreter, in ihrem Verhältnis zu den übrigen Flüchtlingen wie zu den Verwaltungs- und Hilfsorganisationen. Deren Mitarbeiter misstrauen sich gegenseitig, wobei die Grenzen zwischen den unterschiedlichen Ebenen einer Organisation und zwischen Organisationen Misstrauen besonders zu fördern scheinen. Für das Verhältnis zwischen Flüchtlingen und Personal wird das im internationalen Flüchtlingsregime institutionalisierte Bild des ‚betrügenden Flüchtlings' – als operatives Gegenbild zum ‚verwundbaren Opfer', das den expliziten Bezugspunkt der Flüchtlingshilfe bildet – in seiner Bedeutung für die Ordnung des Misstrauens im Flüchtlingslager herausgestellt. Es wird gezeigt, inwiefern Misstrauen in Flüchtlingslagern systematisch angelegt ist. Dabei bestehen weiterhin Anker des Vertrauens, die jedoch mit partikularen Orientierungen verbunden sind. Schließlich ist das Misstrauen nicht nur mit Handlungsschwierigkeiten verbunden, sondern hat für die Ordnung des Flüchtlingslagers auch funktionale Aspekte. Allerdings sind damit auch Koalitionen in jeglicher Konstellation möglich, wenngleich immer vorläufig. In der Machtdynamik des Lagers lässt sich das prävalente Misstrauen zudem als politische Ressource einsetzen.

Kapitel 16 behandelt das institutionelle Ziel des Flüchtlingslagers, seine Bewohner als Kollektiv zu verändern. Die im Lager tätigen Organisationen arbeiten daran, die Werte des internationalen Flüchtlingsregimes auf die Mikroebene des Flüchtlingslagers zu vermitteln und als wesentlichen Maßstab für den Veränderungsanspruch zu etablieren. Gemäß den universalisierten westlichen Werten, die im Flüchtlingsregime institutionalisiert sind, sollen die Bewohner von Flüchtlingslagern unter anderem zu Demokratie, Gleichstellung der Geschlechter, Umweltschutz und verantwortlichem Sexualverhalten erzogen werden. Die Zielsetzungen, die über die Organisationen der Flüchtlingshilfe vermittelt werden, entsprechen aus der Perspektive des Neo-Institutionalismus grundlegenden Werten der ‚Weltkultur'. Diskutiert werden zwei Beispiele des Veränderungsauftrags, den diverse Projekte in Flüchtlingslagern verfolgen, erstens die ‚demokratischen' Wahlen von Flüchtlingsvertretern und zweitens ein Projekt gegen sexualisierte Gewalt. Anhand der Wahlen von Flüchtlingsvertretern wird die edukatorische Mission mit Blick auf die Werte der Demokratie und der Geschlechtergleichstellung nachvollzogen und zu den Sichtweisen der Flüchtlinge auf diese ‚Erziehungsmaßnahmen' ins Verhältnis gesetzt. Es wird deutlich, dass für das Personal in den Lagern vor allem relevant ist, dass die entsprechenden Aktivitäten berichtsfähig sind, sich also – mit Zahlenangaben – an die Mutterorganisation und Geldgeberöffentlichkeit berichten lassen; der Verlauf der Projekte vor Ort ist den Mitarbeitern zwar ebenfalls wichtig, aber von sekundärer Relevanz – zumal hier Organisationsinteressen ins Spiel kommen können, die einer handlungsrelevanten Orientierung an den institutionalisierten Werten entgegenstehen können.

Das untersuchte Projekt gegen ‚geschlechtsbasierte' Gewalt wurde im Lager Nangweshi erfolgreich als Schiedsstelle und geschlechterpädagogische Instanz installiert. Es beinhaltet neben Schulungen Verhandlungen von meist familieninternen Streitfällen. Die Beurteilungskriterien, nach denen die Projektmitarbeiter Entscheidungen und Empfehlungen aussprechen, leiten sich wiederum aus den universalisierten westlichen Werten des Flüchtlingsregimes ab. Sie sollen beim Kollektiv der Lagerbewohner diejenigen einer als „traditionell" gesehenen „afrikanischen" Kultur ablösen. Das Flüchtlingslager zeigt sich als eine Unternehmung der Wertesubstitution.

Kapitel 17 widmet sich einem wesentlichen Unterschied zu anderen Fällen von Kasernierung: Im Flüchtlingslager ist es nicht eine Überregulierung des Alltags, sondern in hohem Maß das Fehlen von Aufgaben und Tätigkeitsoptionen, das die Bewohner vor Handlungsprobleme stellt. Das Verhältnis von Regulierung und Handlungsfreiheit im Flüchtlingslager wird zunächst in fünf Dimensionen untersucht: in der räumlichen, der zeitlichen, der der Tätigkeiten, der der administrativen Kontrolle sowie der bevölkerungspolitischen. Dabei werden die offiziellen Freiräume aufgezeigt; zudem wird die Frage untersucht, inwieweit Abweichungen von bestehenden Vorschriften kontrolliert und sanktioniert werden, welche inoffiziellen Freiräume also bestehen. Die Kontrolle und der Zugriff der Verwaltung auf die Le-

bensführung der Flüchtlinge erweisen sich im Lager als gering, die Handlungsspielräume als erheblich. Die Flüchtlinge sehen sich keinem engen Reglement des Tagesablaufs gegenüber, das ein „Unterleben" herausfordert. Dagegen stellt sich insbesondere in den Lagern ohne Farmland das Problem, angesichts der eingeschränkten Mobilität, der prekären materiellen Situation und dem Fehlen von Arbeitsplätzen die in den weiten Maschen der „Buschbürokratie" bestehenden Freiräume zu füllen. Die Handlungsfreiräume im Flüchtlingslager sind insbesondere im rechtlichen und wirtschaftlichen Bereich mit einer Vorstellung der Subsidiarität verbunden, und zwar auf Seiten der Verwaltung wie auf Seiten der Flüchtlinge.

Aufgrund der Erkenntnisse, die sich aus der Untersuchung der Handlungsfreiräume im Flüchtlingslager ergeben, wird anschließend ein in der Forschung zu Flüchtlingslagern verbreiteter Theorieansatz in seiner empirischen Angemessenheit kritisch diskutiert, das unter anderem an Foucault anknüpfende Lager-Paradigma von Giorgio Agamben. Während bereits *theoriebezogene* Eigenheiten dieses deduktiven Ansatzes nahe legen könnten, sich für eine andere, für das Material offenere theoretische Orientierung zu entscheiden, wird im Folgenden gezeigt, dass das Lager-Paradigma für den spezifischen Fall des Flüchtlingslagers den *empirischen* Eigenheiten des Gegenstandes nicht gerecht wird. Wesentliche institutionelle Merkmale des Flüchtlingslagers, die es von anderen Formen der Kasernierung unterscheiden und zu einer Ordnung eigener Art machen, lassen sich mit Agamben nicht erfassen. Gleichzeitig begrenzen, mit Blick auf die Annahmen des Neo-Institutionalismus, die großen Handlungsfreiräume im Flüchtlingslager die Chancen der im vorigen Kapitel diskutierten Veränderungsprogramme, die Flüchtlinge im Sinne der ‚Weltkultur' zu westlichen Werten zu erziehen.

Im Schlusskapitel (*Kapitel 18*) werden die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung in einer kapitelübergreifenden Zusammenschau dargestellt, indem die vorgestellten fünf Dimensionen der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers auf der Grundlage der Befunde beleuchtet werden. Abschließend werden Forschungsdesiderate aufgezeigt, die sich aus der Studie ergeben.

TEIL II

Akteure und Akteursbeziehungen im Flüchtlingslager

Kapitel 6
Formale Strukturen sambischer Flüchtlingslager

Als Verwaltungseinheiten weisen Flüchtlingslager bestimmte formale Strukturen auf. Rechtliche Kompetenzen, finanzielle Beziehungen und Modalitäten der Zusammenarbeit, einschließlich der Verteilung von Entscheidungsbefugnissen, sind festgeschrieben. Nun gehört es zu den unumstrittenen Aussagen der Organisationssoziologie, dass die beobachtbare soziale Wirklichkeit in Organisationen nicht mit deren formalen Strukturen übereinstimmt (vgl. Allmendinger/Hinz 2003: 17). Organisationen gehen nicht in ihnen auf, organisationales Handeln weicht in der Regel sogar erheblich von formalen Vorgaben ab. Keine der unterschiedlichen Richtungen der Organisationssoziologie jedoch behauptet, formale Strukturen seien in Organisationen ohne Bedeutung.[1] Administrative Hierarchien, rechtliche Vorgaben und Verträge sowie finanzielle Strukturen sind für die Handelnden in Organisationen wesentliche Orientierungspunkte. Dementsprechend sind für eine Analyse der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers die formalen Beziehungen zu berücksichtigen, sind sie doch für die organisationalen Akteure im Flüchtlingslager ebenso handlungsrelevant wie für ihre Klientel, die Flüchtlinge. Im Folgenden werden zunächst die Organisationseinheiten vorgestellt, die als Akteure im Flüchtlingslager präsent und in seine formalen Strukturen eingebunden sind. Anschließend werden die im sambischen und internationalen Recht festgeschriebenen Beziehungen zwischen ihnen beleuchtet. Dann werden die finanziellen Verbindungen zwischen ihnen diskutiert, und abschließend die Absprachen und Verträge, die unterhalb der Ebene internationalen und nationalen Rechts zwischen den organisationalen Akteuren bestehen.[2]

6.1 Akteure und formalisierte Beziehungen

Zum internationalen Flüchtlingsregime gehört eine Reihe institutionalisierter Akteure, von denen die meisten auch auf der Ebene von Flüchtlingsla-

gern tätig sind. Dort sind die formalen Beziehungen zwischen ihnen maßgeblich geprägt durch Rechtsnormen, Vereinbarungen und materielle Abhängigkeiten, die auf höheren – nationalen oder internationalen – Ebenen entstanden und verfestigt sind. Hinzu kommen für jedes Lager spezifische Beziehungen zwischen den dortigen Akteuren, die einerseits von Bedingungen auf höheren Ebenen (etwa dem nationalen Flüchtlingsrecht) abhängen, andererseits jedoch auf Entscheidungen zurückgehen, die die Akteure im Lager zumindest fallweise selbst beeinflussen (etwa, aus bestimmten Quellen kein Geld für Projekte im Lager anzunehmen).

Die längerfristig bestehenden Flüchtlingslager in den Ländern des Südens weisen eine typische Akteurskonstellation auf (vgl. Voutira/Harrell-Bond 1995: 210f.). Zu ihr gehören Regierungsstellen des Gastlandes, UNHCR, andere UN-Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und die verschiedenen Gruppierungen der Flüchtlinge.

In den untersuchten Flüchtlingslagern ist die Regierung der Republik Sambia (GRZ) jeweils mit einem *Refugee Officer* (RO) vertreten, der in der Regel über einen Assistenten und eine Sekretärin verfügt und im Lager ein (Nangweshi) oder zwei (Meheba) Büros hat. Er wohnt selbst im Lager oder in unmittelbarer Nähe. Unterstellt ist er dem sambischen *Commissioner for Refugees*, dessen Büro in Lusaka die für Flüchtlinge im gesamten Land zuständige Regierungsstelle ist. Es gehört zum sambischen Innenministerium. Weitere Regierungsstellen in den Lagern sind Ministerien, die als „Partner" des UNHCR die Implementierung bestimmter Hilfsprojekte übernommen haben. In Meheba sind das etwa das *District Health Office* des nationalen Gesundheitsministeriums (MoH) oder das *Department of Water Affairs* der Provinzregierung (vgl. UNHCR 2004b: 288). Schließlich ist die sambische Exekutive in den Lagern mit Polizeikräften präsent. Sie umfassen Personal der regulären Polizei sowie Einheiten der paramilitärischen Polizei, die in Sambia separat unter anderem in der Aufstandsbekämpfung ausgebildet wird. Beide sind dem Generalinspektor der Polizei im Innenministerium unterstellt (vgl. Amnesty International 1999).

UNHCR unterhält in beiden untersuchten Lagern Büros. Im Lager Nangweshi ist es ein eigenes *Field Office*, das dem *Sub-Office* in der Provinzhauptstadt Mongu unterstellt ist. Das Personal hat Wohnquartiere im vier Kilometer entfernten sambischen Dorf Nangweshi. In Meheba dagegen gehört das Büro innerhalb des Lagers zum *Field Office* in der Provinzhauptstadt Solwezi, die über 70 Kilometer entfernt liegt und in der das Personal auch wohnt.

Zu den Organisationen, die kontinuierlich in den Lagern präsent sind, gehören weitere UN-Organisationen wie das Welternährungsprogramm WFP (in Meheba) und eine Reihe von NGOs.[3]

Alle Regierungsstellen, NGOs, UN- und andere internationale Organisationen, die im Lager mit UNHCR zusammenarbeiten, bezeichnet dieser offiziell als *Operational Partners*. Diejenigen, die Projektmittel von UNHCR erhalten, heißen *Implementing Partners* (vgl. UNHCR 2003a: 30). Im

Sprachgebrauch des Lageralltags werden allerdings nur diejenigen Organisationen, die nicht *Implementing Partners* sind, als *Operational Partners* bezeichnet.

Kaum in die Lagerverwaltung und ihre Entscheidungsprozesse eingebunden und mit wenig formalisierten Beziehungen zu den meisten anderen Akteuren sind christliche Organisationen wie, in Meheba, die Nonnen der *Religious Sisters of Charity*, eines irischen Ordens mit einem durchgehend tätigen ‚Haus' im Flüchtlingslager. Die in Nangweshi aktiven protestantischen Missionare unter dem losen Verbund der *Christian Mission in Many Lands* (CMML) kommen dagegen nur ab und zu in das Lager, um unter anderem Hilfsgüter zu verteilen.[4] Sie haben dort einen großen Compound, in dem sie dann arbeiten und übernachten.

6.2 RECHTLICHE ZUSAMMENHÄNGE

Flüchtlingslager gehören zum Territorium des jeweiligen Gastlandes. Das internationale Recht sieht das Gewähren von Asyl und den Schutz von Flüchtlingen als „sovereign act comprising the beneficial exercise of territorial jurisdiction" (Goodwin-Gill 1998: 322). Das nationale Recht ist in den Flüchtlingslagern des Landes gültig. Insbesondere ist hier das sambische Flüchtlingsrecht wichtig, das zum Zeitpunkt der Feldforschung in dem 1970 eingeführten *Refugees (Control) Act* (Republic of Zambia 1970a) besteht.[5] Zwar gibt es Widersprüchlichkeiten zwischen sambischer Verfassung, Flüchtlingsrecht und einschlägigen von Sambia unterzeichneten internationalen Vereinbarungen (vgl. Gallagher 2003); auf Lagerebene jedoch wird das sambische Recht als eindeutig betrachtet und angewendet, ohne dass Spannungen zwischen den Gesetzestexten thematisiert werden.[6] Es schreibt unter anderem die Zuständigkeiten des *Commissioner for Refugees* in Lusaka und des weitgehend weisungsgebundenen *Refugee Officer* im Flüchtlingslager fest und sieht vor, dass Flüchtlinge sich in Sambia in dazu ausgewiesenen Flüchtlingslagern aufhalten müssen.

Insbesondere für die Anerkennung einer Person als Flüchtling ist in Sambia die Flüchtlingskonvention der *Organization of African Unity* (OAU) von 1969 relevant.[7] Die hier festgeschriebene Definition von Flüchtlingen ist breiter als die der Vereinten Nationen.[8] Artikel I, Absatz 1 der OAU-Konvention definiert Flüchtlinge ebenso wie die Vereinten Nationen, setzt also eine persönliche Verfolgung oder drohende Verfolgung im Heimatland aus bestimmten Gründen voraus.[9] In Absatz 2 jedoch schließt die OAU umfassendere Fluchtgründe mit ein:

„The term ‚refugee' shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave

his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality“ (OAU, zit.n. Goodwin-Gill 1998: 430).

Die meisten Flüchtlinge in Sambia sind auf Grundlage dieses zweiten Absatzes als Flüchtlinge anerkannt, also als Menschen, die ihr Herkunftsland nicht aus Gründen persönlicher Verfolgung verlassen, sondern wegen der Gefahren, die dort vor allem Kriege und Bürgerkriege mit sich bringen. Die Anerkennung erfolgt dabei, in Kenntnis der Zustände im jeweiligen Herkunftsland, „prima facie“ für die gesamten Gruppen der Fliehenden, also ohne Einzelfallprüfung wie bei denjenigen, die Asyl aufgrund der Genfer Konvention beantragen.[10] Formal ist der Innenminister dafür zuständig, Flüchtlingsgruppen auf diese Weise zu *Prima-facie*-Flüchtlingen zu erklären (Republic of Zambia 1970a: 3).

Rechtlich bindend ist ebenso das Mandat des UNHCR, das als Aufgaben der Organisation „providing international protection“ und „seeking permanent solutions“ festlegt (Goodwin-Gill 1998: 212). Gegenüber den Staaten, die wie Sambia die Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen von 1951 und (bzw. oder) das Protokoll von 1967 unterzeichnet haben,[11] hat UNHCR eine Aufsichtsfunktion. Diese Staaten sind verpflichtet, mit UNHCR zu kooperieren (vgl. Goodwin-Gill 1998: 327). Dieser wiederum kann auf dem Territorium eines Staates nur aktiv werden, wenn dessen Regierung es initiiert oder sich zumindest einverstanden erklärt (vgl. Zetter 1999: 57). Auch individuelle UNHCR-Repräsentanten vor Ort können nur mit Zustimmung der jeweiligen Regierung ernannt werden.[12] Der UN-Hochkommissar seinerseits kann ebenfalls ganze Gruppen von Flüchtlingen zu „prima facie refugees“ erklären, die damit in die Zuständigkeit des UNHCR fallen.[13]

Die Zusammenarbeit zwischen UNHCR und NGOs ist rechtlich in den Statuten des UNHCR verankert.[14] Sie sehen in Chapter II 12. vor: „The High Commissioner may invite the co-operation of the various specialized agencies“ (zit.n. Goodwin-Gill 1998: 388). Im Effekt benötigen NGOs auch dann, wenn sie finanziell unabhängig sind, Genehmigungen von UNHCR wie von der Regierung, um in einem sambischen Flüchtlingslager arbeiten zu können.

6.3 FINANZIELLE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEN AKTEUREN IM LAGER

Großenteils formalisiert sind auch die finanziellen Beziehungen der Akteure im Flüchtlingslager untereinander und zu ihren externen Geldgebern. Diese Strukturen sind erstens komplex und zweitens in dauernder Veränderung befindlich, denn Projektgelder werden in der Regel nur für das jeweilige Jahr, teils auch für noch kürzere Zeiträume bewilligt. Geldgeber und -empfänger können wechseln, Geldflüsse versiegen und entstehen. Gleichwohl weisen die finanziellen Wechselbeziehungen Regelmäßigkeiten auf,

die einerseits mit den umfassenderen institutionellen Bedingungen des internationalen Flüchtlingsregimes und andererseits mit der ungleichen Ressourcenstärke der unterschiedlichen Akteure zu tun haben.

Die meisten Länder, die viele Flüchtlinge aufnehmen, verfügen nicht über die nötigen Ressourcen, um den Flüchtlingen selbständig materiellen und rechtlichen Schutz zukommen zu lassen. Sie sind dabei auf eine Beteiligung von außen angewiesen.[15] Die materielle Hilfe gelangt über verschiedene Wege in das Gastland, unter denen insbesondere drei für die Ebene der Flüchtlingslager bedeutsam sind.

Erstens kommen internationale Organisationen in das Land, um dort in der Flüchtlingshilfe zu arbeiten, und bringen dazu finanzielle Mittel, Personal, Ausstattung und Programme mit. Zu diesen Organisationen gehören UN-Organisationen wie UNHCR oder das Welternährungsprogramm ebenso wie einige in den Lagern tätige internationale NGOs.[16] Finanziert werden sie durch Gelder von Gebern außerhalb Sambias. Dies gilt auch für UNHCR. Aus dem Budget der Vereinten Nationen werden nur die Verwaltungskosten des *Office of the High Commissioner* gedeckt; alle anderen finanziellen Mittel, die für die Aktivitäten des UNHCR nötig sind, müssen in Form von „voluntary contributions" eingeworben werden.[17] Mittel für die materielle Nothilfe für Flüchtlinge einzuwerben, wurde dem *High Commissioner* durch einen Beschluss der UN-Vollversammlung im Jahr 1952 erlaubt (UNHCR 2003a: 4). Der Großteil der Aktivitäten des UNHCR wird durch freiwillige Beiträge von Regierungen, bi- und multilateralen Organisationen und NGOs finanziert (vgl. Zetter 1999: 58). Insbesondere von Geberstaaten ist UNHCR damit finanziell abhängig (vgl. Baines 2002: 72). Die Abhängigkeit der NGOs von Regierungen durch Geldflüsse ist unterschiedlich.[18] Insbesondere glaubensbasierte NGOs wie JRS oder LWF erhalten wesentliche Anteile ihrer Finanzierung von kirchlichen bzw. christlich orientierten Organisationen.[19]

Zwar geschieht das Einwerben von Mitteln bei UNHCR wie auch bei NGOs großenteils auf Ebene der Organisationszentralen, jedoch finden auch in den Flüchtlingslagern Kontakte mit den Geldgebern statt. Regelmäßig besuchen Delegationen von Botschaften oder anderen Repräsentanten der wichtigsten Geberländer die Lager und sehen sich dort die von ihnen ganz oder teilweise finanzierten Projekte an. Es ist nicht ungewöhnlich, dass UNHCR, NGOs und andere Organisationen, die im selben Lager tätig sind, Mittel von denselben Geldgebern erhalten, was sie in eine Konkurrenzsituation bringt.[20]

Zweitens ist UNHCR nicht nur selbst auf der Lagerebene präsent, sondern delegiert die Umsetzung von Hilfsprojekten in den Lagern an *Implementing Partners*, denen er dazu entsprechende finanzielle Mittel zukommen lässt. Nach Chapter II 10 seiner Statuten verwaltet UNHCR die für die Flüchtlingshilfe erhaltenen Mittel „and shall distribute them among the private and, as appropriate, public agencies which he deems best qualified to administer such assistance" (zit.n. Goodwin-Gill 1998: 387). Einen wesent-

lichen Teil der Gelder, mit denen Tätigkeiten von NGOs im Flüchtlingslager finanziert werden, kanalisiert also der UNHCR von den Gebern an die Organisationen, die die betreffenden Hilfsprojekte letztlich ausführen. In den Jahren 1994 bis 2004 waren das gut 1,2 Milliarden US-Dollar, von denen 28,4 Prozent an Regierungsstellen, 5,3 Prozent an internationale Regierungsorganisationen und 66,3 Prozent an NGOs gingen; die Mittel für NGOs gingen zu gut zwei Dritteln an internationale und zu knapp einem Drittel an nationale NGOs (vgl. UNHCR 2004d: 13).

Die Mittel von UNHCR können die gesamte oder einen Teil der Finanzierung der NGOs auf Lagerebene ausmachen. Damit stehen diese Akteure im Flüchtlingslager auch durch direkte Geldflüsse miteinander in Beziehung. Andere NGOs erhalten alle Mittel aus ihren eigenen Quellen jenseits des Lagers, sie sind also keine *Implementing Partners*, sondern *Operational Partners*. Die Zustimmung des UNHCR zur Tätigkeit im Lager benötigen jedoch auch sie.

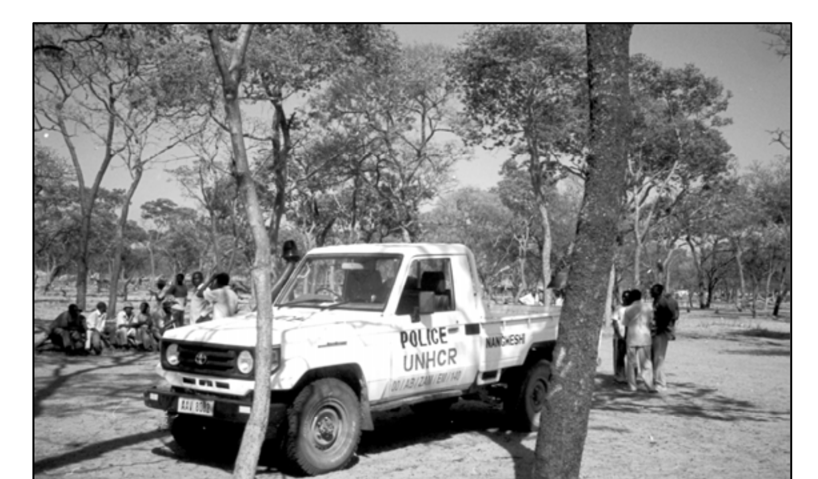
Drittens unterstützt UNHCR direkt sambische Regierungsstellen, die mit Flüchtlingsfragen befasst sind. Abgesehen von Fällen, in denen Abteilungen von Ministerien als *Implementing Partners* Projekte für UNHCR durchführen und dafür Gelder erhalten, geschieht diese Unterstützung maßgeblich durch Sachmittel. Das geschieht zunächst auf nationaler Ebene. Das Büro des *Commissioner for Refugees* in Lusaka wurde durch UNHCR aufgebaut und mit Infrastruktur wie Computern ausgestattet, der Dienstwagen des *Commissioner* ist von UNHCR gestellt und trägt in großen blauen Lettern dessen Schriftzug, auch dienstliche Auslandsreisen finanziert oft UNHCR. Auf Ebene der Flüchtlingslager setzt sich die materielle Unterstützung der Regierungsstellen durch UNHCR weiter fort – er stattet die Büros der *Refugee Officers* aus, stellt ihre Dienstwagen ebenso wie etwa den der Polizei in Nangweshi (s. Abbildung 5), und die Grashütten der dortigen paramilitärischen Polizei sind mit UN-blauen Plastikplanen bedacht.

6.4 ABSPRACHEN UND VERTRÄGE

Schließlich sind die organisationalen Akteure im Flüchtlingslager durch Absprachen und Verträge miteinander verbunden. Sie erstrecken sich von der Ebene der Organisationszentralen bis hinunter zu der der Flüchtlingslager, von gemeinsam unterzeichneten Grundsatzdokumenten insbesondere der NGOs über bi- und trilaterale Rahmenabsprachen bis hin zu projektbezogenen Verträgen, die einzelne Lager betreffen. Zusätzlich zu den wertbezogenen Grundsatzerklärungen jeder Organisation, wie Mandat, *Vision* und *Mission Statement*, haben insbesondere NGOs übergreifende Dokumente verfasst, denen viele Organisationen beigetreten sind. Darin werden normative und materielle Standards formuliert, die auch die Tätigkeit in Flüchtlingslagern explizit beeinflussen. Wesentlich sind hier vor allem die auf dem *Code of Conduct* des Roten Kreuzes[21] basierte Humanitarian Charter und die Mi-

nimum Standards in Disaster Response. Beide wurden im Rahmen des Sphere Project formuliert, das NGOs und NGO-Dachorganisationen in den 1990er Jahren initiierten (vgl. Sphere Project 2000; Buzard 2002). Insbesondere auf die Sphere Standards verweist das Organisationspersonal bei der täglichen Arbeit in Flüchtlingslagern immer wieder. Sie formulieren Minimalanforderungen für die Wasser- und Sanitärversorgung, für Ernährung und Essensrationen, für die Unterbringung der Flüchtlinge und für Gesundheitsdienste. Die *Sphere Standards* sind nicht deckungsgleich mit denen des UNHCR für materielle Hilfe, liegen jedoch in sehr ähnlichen Größenordnungen.[22]

Abbildung 5: Das Auto der sambischen Polizei in Nangweshi



Auf dem Polizeifahrzeug prominent angebracht ist der Schriftzug des UNHCR, der das Fahrzeug finanzierte.

Die Zusammenarbeit zwischen UNHCR und einer internationalen Organisation kann mit einem *Memorandum of Understanding* (MOU) einen umfassenden formalen Rahmen erhalten (vgl. UNHCR 2003a: 28). Solche MOUs wurden unter anderem mit WFP, Unicef, UNFPA, WHO, UNDP, UNIFEM, aber auch Organisationen außerhalb des UN-Systems wie IOM, OAU oder der Weltbank unterzeichnet. Sie beziehen sich auf die Mandate der jeweils beteiligten Organisationen und definieren ihre Zuständigkeiten mit Blick auf die Klientel, geographische Abgrenzungen oder die Arten der Tätigkeit sowie ihre gemeinsamen Aufgaben unter anderem in Planung, Evaluierung und der Entwicklung von Standards. Je nach Partnerorganisation sind die MOUs des UNHCR in unterschiedlichem Maß spezifisch und auf operationale Details bezogen. Zu den globalen MOUs kommen länderspezifische hinzu (vgl. UNHCR 1996a, 1997). Schließlich werden MOUs auch zwi-

schen NGOs und dem UNHCR (und gegebenenfalls der Gastregierung) abgeschlossen, und zwar dann, wenn mehrere NGOs in einer Operation und in räumlicher Nähe zueinander ähnliche Funktionen übernehmen. Hier regelt das MOU Fragen der Koordination und Entscheidungsfindung (vgl. UNHCR 2003a: A-6).

Zwischen UNHCR und den Organisationen, die als seine *Operational Partners* in Flüchtlingslagern arbeiten, kann ein *Framework Agreement for Operational Partnership* (FAOP) als formaler Rahmen der Zusammenarbeit geschlossen werden. Diese Vereinbarung geht auf den sogenannten PARinAC-Prozeß (für *Partnership in Action*) in den neunziger Jahren zurück, in dessen Verlauf die Zusammenarbeit zwischen UNHCR und NGOs umfassend diskutiert wurde (vgl. Romero-Perez 2000). Das FAOP regelt Zuständigkeiten, was unter anderem eine beidseitige Anerkennung der Federführung des UNHCR einschließt, der „primary protection role and responsibility of UNHCR in any refugee situation" (UNHCR 2003a: A-4). Weiter sind Verhaltensstandards, Beratung und Kooperation, Koordination, Ressourcennutzung sowie Sicherheit und Kommunikation geregelt (vgl. ebd.: A-3-A-8). Die Vereinbarung schreibt dabei die Prinzipien des *Code of Conduct* des Roten Kreuzes als handlungsleitend fest (vgl. ebd.: 29, 34). Auch der eigene *Code of Conduct* des UNHCR soll von allen ‚Partnern' akzeptiert werden.

Mit den *Implementing Partners*, also den Organisationen, die Projektmittel vom UNHCR erhalten, geht dieser ausführliche Verträge über *Sub-Projects* ein. Vor Beginn der Projektimplementation schließen die beteiligten Parteien ein rechtlich bindendes „implementation agreement" (auch als „Sub-Project agreement" bezeichnet) ab. Es legt die Bedingungen der Projektumsetzung und Mittelnutzung detailliert fest. Diese Vereinbarung kann entweder in einem „tripartite"-Format zwischen dem UNHCR, der Gastregierung und einem *Implementing Partner* geschlossen werden oder in einem von zwei „bipartite"-Formaten, mit einer Regierungsstelle oder einer NGO als Partner des UNHCR (vgl. UNHCR 2003a: 30, 91f., C-1-C-46). Im Jahr 1999 unterhält UNHCR *Implementing Partnerships* mit 544 NGOs weltweit, internationale NGOs stehen dabei für die Umsetzung von etwa der Hälfte aller UNHCR-Programme, weitere Mittel gehen an nationale NGOs, mit denen UNHCR zunehmend zusammenarbeitet (vgl. Ferris 2003: 125f.).

Alle genannten Dokumente beziehen sich explizit auf die institutionalisierten Werte des internationalen humanitären Regimes, die auch in der Flüchtlingshilfe immense Relevanz bekommen haben. Dies gilt insbesondere für die übergreifenden Dokumente der NGOs wie den *Code of Conduct*, die *Humanitarian Charter* und die *Sphere Standards* (vgl. Slim 2002). Die Verträge, die eine konkrete Zusammenarbeit zwischen UNHCR und NGOs auf Lagerebene regeln, sind durch die von UNHCR festgelegten Voraussetzungen für eine solche Zusammenarbeit ebenfalls mit verallgemeinerten humanitären Wertorientierungen verbunden. UNHCR fordert als Bedingung für eine *Implementing Partnership*, dass die betreffende NGO vier formalisierte Kriterien erfüllt. Sie betreffen die rechtliche Registrierung, die Bank-

verbindung und Buchführung und die durch Berichterstattung belegte Zuverlässigkeit in finanziellen Angelegenheiten sowie schließlich eine Unterordnung der NGOs unter die Vorgehensweise des UNHCR und die Gesetze des Gastlandes:

> „They must be willing to adhere to the rules and procedures of UNHCR for project implementation, to follow UNHCR's established policies, and to comply with the laws and policies of the country in which they operate" (UNHCR 2003a: 31).

Insgesamt beziehen sich die Anforderungen also nicht nur auf die Zuverlässigkeit der Organisationen in rechtlicher und finanzieller Hinsicht, sondern – im Rahmen der angesprochenen „policies" – auch auf wertbezogene Handlungsrichtlinien. Wie von den *Implementing Partners* fordert UNHCR auch von *Operational Partners*, sich nach seinen Grundsätzen zu richten:

> „UNHCR looks to those who work with the Office to address the needs of refugees and others of concern, to share its vision and broad objectives related to international protection. In particular, it expects of its own staff standards of conduct commensurate with their role of providing protection: these have been set out in a UNHCR Code of Conduct [...]. UNHCR's partners, be they operational partners or implementing partners, are asked to espouse the *Core Values and Guiding Principles* underlining the Code of Conduct, as well as those set out in the Framework Agreement for Operational Partnership" (UNHCR 2003a: i).

Es spiegelt die Wichtigkeit wertgebundener Verhaltensregeln für Organisationen der Flüchtlingshilfe, dass die entsprechenden Prinzipien und Verbote in einer Reihe von Schriftstücken ausformuliert und von jeder Hilfsorganisation anzuerkennen sind, die mit UNHCR zusammenarbeiten will (was für die Tätigkeit in einem Flüchtlingslager in der Regel nötig ist).

Trotz der hohen Regelungsdichte, die sich aus rechtlichen und vertraglichen Bedingungen der Zusammenarbeit zwischen Flüchtlingshilfsorganisationen ergibt, lassen die formalen Beziehungen zwischen den Akteuren eines Flüchtlingslagers erheblichen Interpretationsspielraum. Die Beteiligten nehmen sie unterschiedlich und teils widersprüchlich wahr. In der vorliegenden Studie geht es nicht darum, die ‚formal richtige' oder ‚objektiv zutreffende' Sichtweise der Machtbeziehungen im Flüchtlingslager zu identifizieren. Vielmehr wird den Mustern in den interpretativen Differenzen nachgegangen, und die Konsequenzen dieser Unterschiede werden analysiert.

Anmerkungen zu Kapitel 6:

1 Vgl. etwa Scott 1986: 37; Barnett/Finnemore 2004: 18-20; einen Überblick zu Richtungen der Organisationsforschung speziell in Bezug auf Dienstleistungsorganisationen bietet Hasenfeld 1992.

2 Insgesamt wird die Darstellung der formalen Strukturen rechtlicher, finanzieller und in Absprachen festgehaltener Art knapp gehalten. Etwas detaillierter werden diejenigen formalen Beziehungen betrachtet, die erstens die Ebene des Flüchtlingslagers betreffen und zweitens vor allem in relativ schwer zugänglicher – oft grauer – Literatur dargestellt sind. Die bürokratischen Hierarchien der Organisationen, innerhalb derer die Akteure sich positionieren und in Bezug auf die sie handeln, werden in Kapitel 11 diskutiert.

3 Die NGOs, die während der Feldforschung in den untersuchten Lagern tätig waren, sind in Kapitel 3.2 genannt. Über die Einordnung von ICRC, IFRC und nationalen Rotkreuzgesellschaften als NGOs bestehen unterschiedliche Ansichten. In dieser Arbeit werden sie als NGOs bezeichnet. Dies entspricht erstens der Kategorisierung durch die Beteiligten im Flüchtlingslager; zweitens werden die Organisationen des Roten Kreuzes auch in Teilen der einschlägigen Literatur so eingeordnet (z.B. Neubert 2003: 263f.; Ritchie 1996: 178).

4 Die Flüchtlinge in Nangweshi erwähnen die Missionare vor allem in Zusammenhang damit, dass sie Hilfsgüter verteilen. Im Gespräch erklärt mir einer der amerikanischen Missionare, dass er im Rahmen der Verteilung auch das Evangelium predige („We preach the gospel“), wobei die Hilfsgüter für alle Flüchtlinge ohne ansehen der Religion ausgegeben würden.

5 Das Flüchtlingsgesetz erfuhr 1974 eine geringfügige Änderung, ist aber bis heute gültig, Forderungen nach einer Erneuerung zum Trotz (z.B. Daka 1995; Gallagher 2003). Im Jahr 2002 scheiterte eine Gesetzesvorlage, die u.a. Möglichkeiten von Flüchtlingen zur lokalen Integration und endgültigen Ansiedlung in Sambia vorsah (vgl. UNHCR 2003b: 152).

6 Während der Feldforschung argumentierten die *Refugee Officers* bei Fragen der Lagerverwaltung in erster Linie mit dem Wortlaut des *Refugees (Control) Act*.

7 Zu dieser Konvention vgl. Goodwin-Gill 1998: 429-434; s.a. Bakwesegha 1994.

8 Die maßgeblichen Definitionen der UNO finden sich in den Statuten des UNHCR und, mit hier zu vernachlässigenden Unterschieden, in der Genfer Flüchtlingskonvention. Die heute gültige Version ist durch ein Protokoll der Vereinten Nationen von 1967 festgeschrieben, in dem die bis dahin geltende zeitliche Begrenzung der Fluchtgründe aufgehoben wurde (vgl. Goodwin-Gill 1998: 7-20).

9 Diese Definition umfasst in der Fassung der Konvention von 1951 mit der Änderung durch das Protokoll von 1967 „any person who [...] owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence, is unable or,

owing to such fear, is unwilling to return to it“ (zit.n. Goodwin-Gill 1998: 393f., 409; vgl. ebd.: 430).

10 Zu den Hintergründen dieser Regelung vgl. Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989: 28f.

11 Sambia ist beiden Abkommen im Jahr 1969 beigetreten, jedoch mit Einschränkungen bei den Rechten auf Erwerbsarbeit, Bildung, Bewegungsfreiheit und auf Reisedokumente (vgl. Gallagher 2003: 88).

12 Vgl die UNHCR-Statuten, Chapter III 16., zit.n. Goodwin-Gill 1998: 388.

13 Vgl. Grahl-Madsen 1983: 20. Ein solcher Fall waren die angolanischen Flüchtlinge in Sambia. Während die Tätigkeit des UNHCR in sambischen Flüchtlingslagern direkt vom Mandat abgedeckt ist, erstreckt sich global die tatsächliche Arbeit des UNHCR inzwischen über das Gebiet der „international protection“ von Flüchtlingen hinaus; s. z.B. Gilbert 1998.

14 S.a. Romero-Perez 2000: 258f. Bereits in der Charta der Vereinten Nationen ist in Artikel 71 die Zusammenarbeit mit NGOs angesprochen, von hier aus fand auch der Begriff der „non-governmental organization“ Verbreitung (vgl. Frantz/Martens 2006: 21f.).

15 Dies betont etwa Wilde (1998). Auch in der Debatte des sambischen Parlaments um das Flüchtlingsgesetz 1970 wird eine Unterstützung der Flüchtlingshilfe von außen, namentlich durch die Vereinten Nationen und die OAU, als politisches Interesse Sambias formuliert (vgl. Republic of Zambia 1970b: v.a. 95-100).

16 Insgesamt ist seit Mitte der siebziger Jahre der Anteil an den Gebergeldern von Norden nach Süden, der über NGOs fließt, exponentiell gewachsen (vgl. Donini 1996: 88).

17 S.a. die UNHCR-Statuten Chapter III 20., zit.n. Goodwin-Gill 1998: 299f.

18 Vgl. Ferris 2003: 122f. Gil Loescher (1992: 53) weist auf konkrete Konsequenzen der Abhängigkeit der NGOs von Geberländern hin, etwa wenn Menschenrechtsverletzungen in Flüchtlingslagern nicht nach außen berichtet wurden, weil dies den Interessen der Geberregierungen widersprochen hätte.

19 Im genannten Beispiel des JRS sind das namentlich die Caritas, jesuitische und andere katholische bzw. kirchliche Quellen, die etwa im Jahr 2004 insgesamt 54,9 Prozent des Budgets abdeckten (vgl. JRS [2005]: 83). Bei LWF standen protestantische Organisationen im gleichen Jahr für etwa 47 Prozent der Finanzierung des Länderprogramms des *Department for World Service*, das in der Organisation des LWF auch für die Flüchtlingshilfe zuständig ist, wobei Nothilfegelder hier noch nicht eingeschlossen sind (vgl. LWF o.J.). Der sambische Zweig von LWF erhielt im Jahr 2003 knapp 1,8 Millionen US-Dollar über die Genfer Zentrale der Organisation, die vollständig aus kirchlichen Quellen stammten; von den lokal eingeworbenen Mitteln in Höhe von gut 2,8 Millionen US-Dollar waren es knapp 368.000 Dollar oder 13 Prozent (vgl. LWF/ZCRS 2004: 28).

20 S. dazu ausführlicher Kap. 8; s.a. Zetter 1999: 58; Gilbert 1998: 383.

21 Der vollständige Titel des Dokuments lautet „Code of Conduct of the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organi-

zations“; aufgrund der Unhandlichkeit dieses Titels wird im Text die Kurzfassung „*Code of Conduct* des Roten Kreuzes“ verwendet.

22 Diese Übereinstimmungen rühren teils daher, dass sich *Sphere Project* und UNHCR an denselben Standards dritter Organisationen orientieren, etwa den von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) als „initial planning estimates“ empfohlenen 2.100 Kalorien pro Person und Tag (vgl. Sphere Project 2000: 147; UNHCR 2000b: 192).

Kapitel 7
Nationale Souveränität im internationalisierten Regime

7.1 Vormacht in Flüchtlingslagern: Ansprüche und Zuschreibungen

Flüchtlingslager sind hoch institutionalisierte, formal verankerte Verwaltungseinheiten, in denen bürokratische Organisationen tätig sind. Ein wesentliches Merkmal von Bürokratien wie von Organisationen ist, dass sie hierarchisch aufgebaut sind.[1] Der Blick auf die politische Ordnung des Flüchtlingslagers richtet sich entsprechend auch auf die verfestigten Strukturen der Über- und Unterordnung. Dabei ist die formale Hierarchie im Flüchtlingslager, die im vorangegangenen Kapitel skizziert wurde, nicht deckungsgleich mit den Machtstrukturen, die die Akteure oder Außenstehende vor Ort beobachten; weite Bereiche der informellen Ordnung sind formal gar nicht geregelt.

Zunächst stellt sich herrschaftssoziologisch insbesondere die Frage, wer die oberste Instanz dieser Verwaltungseinheit Flüchtlingslager ist. Diese Frage erweist sich als nicht einfach und schon gar nicht eindeutig zu beantworten. Ihr nachzugehen führt gleichwohl zu wesentlichen Einblicken in Herrschaftsstrukturen und Machtdynamik des Flüchtlingslagers.

Rein rechtlich hat nach allem Dafürhalten die Gastregierung die höchste Position im Flüchtlingslager inne, meist repräsentiert durch einen Regierungsmitarbeiter vor Ort.[2] Die entsprechende Sichtweise vertritt UNHCR in seinen generellen Richtlinien. Er schreibt die primäre Zuständigkeit für Flüchtlinge der Gastregierung zu und sieht sich selbst in einer Kontrollfunktion.[3] In Abweichung von der formalen Vormachtstellung der Gastregierung beobachtet Ralph Wilde jedoch, dass UNHCR die De-facto-Kontrolle in mittelfristig bestehenden Flüchtlingslagern im Süden ausübt. Den Gaststaaten fehlen die Ressourcen, um der Verantwortung gerecht zu werden, die sie nach internationalem Recht haben. Faktisch hat daher UNHCR die souveräne Herrschaft über die Flüchtlinge inne (vgl. Wilde 1998).

Neben den rechtlichen bestehen zwischen den Akteuren im Flüchtlingslager auch vielfache finanzielle Beziehungen, die direkte Abhängigkeiten

ebenso wie die Konkurrenz um Mittel derselben Geldgeber einschließen. Diese Beziehungen wirken sich auf die Machtverhältnisse und die politische Dynamik eines Lagers aus. Äußerungen von Organisationspersonal weisen ebenso wie eigenen Beobachtungen darauf hin, dass denjenigen Akteuren, von denen andere finanziell abhängig sind, daraus ein Machtvorteil erwächst.[4] Regierungsmitarbeiter im Flüchtlingslager gestehen zu, dass die Geberposition dem UNHCR Einfluss auf die Regierung gibt, schränken diesen aber ein: „in policy-making they [UNHCR; KI] have no role to play“ (Regierungsmitarbeiter, Flüchtlingslager). Demgegenüber erklärt ein Genfer UNHCR-Mitarbeiter, dass man um der guten Beziehungen zur Regierung willen schon mal einem lokalen Offiziellen einen Geländewagen zukommen lässt.[5] „We are the guys with the money“ – und das wird als Machtvorteil erfahren. Mehrere NGO-Mitarbeiter sehen einen klaren Zusammenhang zwischen der materiellen Unterstützung der Regierung durch UNHCR und dessen Macht im Lager. Das Büro des *Refugee Officer* ist einem NGO-Mitarbeiter in Meheba zufolge vollständig von UNHCR abhängig, „cars, allowances, maybe not the salaries, but otherwise everything. With the police it is the same thing, everything is funded by UNHCR“. Auch aus Sicht eines sambischen Mitarbeiters einer anderen NGO hat der Umstand, dass die Regierung Mittel von UNHCR annimmt, Folgen: „It really compromises their [the government's; KI] … their position“. Die eigentliche Position der Regierung, die nach dieser Aussage kompromittiert wird, ist die oberste im Flüchtlingslager – der des UNHCR eigentlich überlegen, was jedoch durch die Finanzierungsflüsse konterkariert wird. Bereits aus diesen knappen Bemerkungen ist ersichtlich, dass die Gastregierung und UNHCR die beiden wesentlichen Anwärter auf die höchste Machtposition in Flüchtlingslagern sind.

7.2 SELBSTREPRÄSENTATIONEN DER SAMBISCHEN REGIERUNG

„The government is the government, you cannot argue with them“ – mit diesen Worten lehnt ein *Refugee Officer* die Forderungen unzufriedener Flüchtlinge auf einer Versammlung ab. Ähnlich argumentiert ein anderer Regierungsvertreter im Gespräch mit mir: „The government is the government. They may be poor, but they are the government.“ Die Regierung fühlt sich nicht nur als Gastgeber der Flüchtlinge, sondern auch als einer der „major donors“, da sie das Land für die Lager zur Verfügung stellt. Indem der *Refugee Officer* auf die sambische Fahne vor seinem Büro zeigt, betont er: „We are the owners.“[6]

Die Sichtweise der zitierten *Refugee Officers* wird von den Regierungsvertretern in den Lagern weitgehend konsistent vertreten. Sie beanspruchen,

die höchste Instanz im Flüchtlingslager zu sein, insbesondere in den Interaktionen mit Flüchtlingen und NGO-Personal. Das zeigt sich nicht nur in ihren Aussagen, sondern auch in Interaktionen: Während der Feldforschung beginnt die organisierte Repatriierung nach Angola. Bevor die Buskonvois zu der zweitägigen Reise aufbrechen, verteilt eine NGO Kilts an Flüchtlinge, die als bedürftig angesehen werden. Die Kilts sind bei Flüchtlingen wie bei Sambiern sehr begehrt, und sie werden nur an Kinder und alte Menschen unter den Rückkehrern vergeben. Zu einer Gelegenheit kommt jedoch der *Refugee Officer* in den Raum der NGO im *Departure Centre* und fordert zehn Kilts für sambische Polizisten, die den nächsten Konvoi nach Angola begleiten sollen. Ein sambischer NGO-Mitarbeiter beharrt darauf, dass die Kilts ausschließlich für die Flüchtlinge gespendet wurden. Der *Refugee Officer* nimmt sich dennoch, was er wünscht. Sein explizites Argument lautet: Er ist die Regierung und hat deshalb das Recht dazu.

In dieser Szene agiert der Regierungsvertreter mit aus dem Herrschaftsanspruch abgeleiteter Willkür. Das Flüchtlingslager erscheint als eine Einrichtung des postkolonialen Neopatrimonialismus, der den Komplex der Hilfe (darunter Kilts für bedürftige Rückkehrer) mit Willkür und Klientelismus (darunter das Mitnehmen von Kilts für Polizisten, die keinen Anspruch auf sie haben) kombiniert. Das formale Modell der Lagerordnung, das einen Primat der Regierung vorsieht, dient dabei als Rechtfertigung für das eigenmächtige Abzweigen der Kilts. Der Regierungsvertreter setzt sich mit dem legitimatorischen Verweis auf formale Regeln eben über formale Regeln hinweg. Der Anspruch auf die legal untermauerte oberste Position im Lager drückt sich darin aus, über anderweitig vorgesehenes Material wie die Kilts ad hoc und nach Gutdünken zu bestimmen. Der RO setzt diesen Anspruch hier gegenüber einem sambischen NGO-Mitarbeiter durch, und das ist kein Zufall: Derart ungebrochen wird er insbesondere gegenüber UNHCR nicht vertreten.

Wenn sie über ihre Beziehung zu UNHCR sprechen, relativieren Regierungsvertreter oftmals ihren Anspruch auf die Vorherrschaft im Lager. „No one is above the other“, erklärt ein *Refugee Officer,* UNHCR und die Regierung sind „co-partners“. Mit Verweis auf das sambische Flüchtlingsrechts betont er gleichzeitig: „When the government is concerned, I am in charge“. Auf Seiten des UNHCR stellt er einen gewissen Machtanspruch fest, den er darauf zurückführt, dass UNHCR zu den Geldgebern für die Flüchtlingslager gehört: „Because they are funders, they also believe they are in charge. They feel they have to be answerable.“ Indem der *Refugee Officer* formuliert, UNHCR *glaube*, „in charge“ zu sein, kennzeichnet er diese Vormachtstellung des UNHCR als dessen Wahrnehmung, nicht als Tatsache.

Das „agreement“ einer „co-partnership“ zwischen den Organisationen verknüpft dieser *Refugee Officer* mit ihren separaten Dienstwegen der Berichterstattung und Weisungsgebundenheit. Seine eigenen Berichte gehen an die Regierungsstellen in Lusaka, die des *Field Office* des UNHCR an dessen Büro in der Hauptstadt, ohne dass diese Linien bürokratischer Hierarchien

sich kreuzen. Auch der *Refugee Officer* des anderen Flüchtlingslagers betont die Zusammenarbeit der Regierung mit UNHCR, hebt aber noch stärker dessen Rolle als unterstützende Instanz hervor, als „assisting" und „facilitating". Mit Blick auf politische Entscheidungen sieht er die sambische Regierung als zuständig: „UNHCR has an international mandate to monitor the protection [...] but the Government makes the decisions".

Unterhalb der Ebene politischer Entscheidungen, die das „policy-making" betreffen, in Situationen, in denen im Flüchtlingslager über spezifische Handlungen entschieden wird, deuten die Beobachtungen der Feldforschung fast durchgängig auf eine praktische Überlegenheit des UNHCR gegenüber den *Refugee Officers* hin. So ist es gewöhnlich ein UNHCR-Mitarbeiter, der Sitzungen, an denen mehrere Organisationen teilnehmen, leitet, die Diskussion lenkt und Entscheidungen vorschlägt. Diese treffen dann nur selten auf den Widerstand des *Refugee Officer*. Nur wenn ein höherer Regierungsvertreter zugegen ist, etwa der *Provincial Permanent Secretary* oder sein Stellvertreter, leiten diese die Sitzung. In ihren Formulierungen erkennen die UNHCR-Vertreter in allen Versammlungen die Regierung explizit als protokollarisch erste Instanz an. Entsprechend wird beispielsweise auch das Programm zu Feiern wie der zum *World Refugee Day* oder der zum Beginn der Repatriierung festgelegt. Diese Praktiken, die übergeordnete Stellung der Regierung rhetorisch und protokollarisch anzuerkennen, hindern UNHCR jedoch nicht daran, das Regierungspersonal dahin zu dirigieren, seinem Kurs zu folgen. Dabei erhält UNHCR den ostentativen Respekt vor der Gastregierung im Lager aufrecht und formuliert seine Direktiven entsprechend. Die juristisch begründete Vormachtstellung der Regierung bleibt trotz der überlegenen materiellen und organisatorischen Ressourcen des UNHCR bedeutsam; in Entscheidungen muss die Regierung immerhin noch in der Form einbezogen werden. Über diesen Legitimationszwang erhält die Regierung ihre Beteiligung an der Lagerpolitik aufrecht und bleibt über alle Vorgänge, die die Lagerpolitik betreffen, informiert.

7.3 DIE LAGERHERRSCHAFT IM BLICK DER HUMANITÄREN ORGANISATIONEN

Im Flüchtlingslager sind es der UNHCR und die sambische Regierung, die in den Interpretationen aller Beteiligten als Anwärter auf die höchste Stellung im Lager erscheinen. Auch das dortige Personal sieht diese beiden Instanzen als formale oder tatsächliche ‚Bosse'. Mit Diskrepanzen zwischen formaler und tatsächlicher Machtstellung gehen NGO-Mitarbeiter und UNHCR-Personal jedoch unterschiedlich um.

Präsentationen der Machtkonstellation durch UNHCR

In den Flüchtlingslagern sind die UNHCR-Mitarbeiter generell sehr vorsichtig, wenn sie über die jeweilige Macht von Regierung und der eigenen Organisation sprechen. Im Gegensatz zu anderen Akteuren meiden sie es, die Regierung als abhängig, weniger einflussreich oder gar machtlos zu schildern. In Organigrammen, die UNHCR-Personal in Interviews skizziert, erscheinen beide auf gleicher Ebene – der höchsten Ebene im Lager (s. Kap. 11.2). Diese graphische Darstellung wird modifiziert, indem UNHCR-Mitarbeiter verbal auf den Primat des Gaststaates hinweisen. So erklärt mir einer von ihnen in einem der untersuchten Flüchtlingslager: „I see no superiority. Of course the government is in principle [in charge?], since we are in Zambia and they are the government, they monitor". In ähnlicher Weise gibt eine sambische UNHCR-Mitarbeiterin auf meine direkte Frage eine ambivalente Antwort:

KI: „So when you say the government is keeping the refugees, does it mean the overall boss of the camp is the RO?
UNHCR-Mitarbeiterin: „… yes and no. ‚Yes' in the sense that he is, he represents the host government. Ya. So ultimately it's the Zambian government [which has?] the responsibility of looking after refugees. Yes. It's their land, [...] they have given the land, the impact of refugees on the host communities is government responsibility [...]. So the yes-part of the answer is about that, because it's the responsibility of the host government anywhere in the world to care for refugees. Ya. UNHCR are just invited to come and give the international character of protection and … material needs assistance. Probably because most governments might lack the money and also might, ya might not have the required resource base, you know, with this kind of [...] international character to it. Ya. That's how UNHCR comes in, so more as a secondary participant really. Ya. Ahm … also ‚No' in the sense that … you wouldn't really call anyone the boss of the camp, in the sense that we have our different roles to play in the, in the game."

Diese Mitarbeiterin benennt schon eröffnend die bewusste Unentschiedenheit ihrer Antwort, indem sie auf die gestellte Nachfrage mit „Ja und Nein" reagiert. Zum einen ist die Regierung primär zuständig und der UNHCR ist „more as a secondary participant" beteiligt. Zum anderen verneint sie eine übergeordnete Stellung der Regierungsvertreter damit, dass sie – die gestellt Frage ablehnend – erklärt: Niemand ist der „Boss" im Lager. Mit Arbeitsteilung und unterschiedlichen Verantwortlichkeiten erklärt sie eine Struktur, in der weder UNHCR noch die Regierung der jeweils anderen Instanz überlegen sind. Die Tätigkeiten im Flüchtlingslager bezeichnet sie als Spiel („game"), in dem die Beteiligten verschiedene Rollen zu spielen haben. So erkennt diese UNHCR-Mitarbeiterin zwar den Anspruch der Regierung auf Vorherrschaft im Lager an und nennt dafür auch eine Begründung, die vor allem sambische Regierungsmitarbeiter häufig äußern – die Regierung

„gibt" das Land, auf dem das Lager steht, und es bleibt gleichzeitig „ihr" Land. Nur weil die Ressourcen der Regierung für den Flüchtlingsschutz nicht ausreichen, beteiligt sich UNHCR als „sekundärer" Akteur. Aber die Sprecherin relativiert die gerade sorgfältig begründete höhere Position der Regierung sofort durch den verneinenden Teil ihrer Antwort, in dem sie der Regierung und UNHCR – wie häufig bei UNHCR-Mitarbeitern – gleichrangige Stellungen zuschreibt.

Beiden Instanzen werden in den Gesprächen regelmäßig Aufsichts- und Kontrollaufgaben zugeschrieben. Dieses „monitoring" beinhaltet auch, Konsequenzen (wie Sanktionen und Änderungen in Abläufen) einzuleiten, wenn die Aufsichtsinstanz etwas beobachtet, das sie als problematisch ansieht. Andere zu beaufsichtigen bedeutet damit, eine Machtposition denen gegenüber innezuhaben, die der Kontrolle unterworfen sind. Ein UNHCR-Mitarbeiter resümiert die Möglichkeit seiner Organisation, das dem „monitoring" ausgesetzte Personal anderer Organisationen zu steuern: „If staff is not doing well, we can force them to do a good job."

Ebenfalls in ambivalenter Lesart gibt UNHCR-Personal die formalen Abhängigkeiten im Rahmen des internationalen Rechts und der OAU-Konvention wieder. Nachdem ein Mitarbeiter seine Organisation und die Regierung in einem Organigramm der Lagerorganisation gleichauf gezeichnet hat, erläutert er deren Beziehung zueinander:

„UNHCR helps the government. The refugees are the government's concern. UNHCR came in to do the funding. If UNHCR is not there, the government has to do it. Because of UNHCR and NGOs, they [the government; KI] can sit down and do their work. If they are not co-operative, we can go at any time, we can walk out. [...] The country has to call upon UNHCR, we cannot go in if they do not ask us."

Der Mitarbeiter betont die formale Verantwortung der Regierung und sieht UNHCR in einer unterstützenden Funktion. Davon leitet er allerdings weniger die Zweitrangigkeit des UNHCR ab als vielmehr die Feststellung, die Regierung sei von UNHCR abhängig. Nur „because of UNHCR and NGOs" kann die Regierung ihre Pflichten gegenüber den Flüchtlingen erfüllen. Der Mitarbeiter spricht klar den daraus resultierenden Druck auf die Regierung an, mit UNHCR zusammenzuarbeiten – wenn sie es nicht tut, könnte UNHCR das Land verlassen. Jedoch wird auch die Abhängigkeit des UNHCR von der Bitte der Regierung benannt, ins Land zu kommen. Das Betreten des nationalen Territoriums kontrolliert die Regierung, und UNHCR ist hier keine Ausnahme.

In einzelnen Gesprächen mit UNHCR-Personal *außerhalb* Sambias wird ein Bild von den Regierungsvertretern im Flüchtlingslager formuliert, dem die vor Ort betonten Respektbekundungen fehlen. Besonders unverblümt äußert sich ein Mitarbeiter, der mir bereits vor der Feldforschung die Verhältnisse in einem sambischen Lager erklärt, in dem er gewesen ist. Seine

Darstellung unterscheidet sich erheblich von der seiner Kollegen vor Ort: Die sambische Regierung hat demnach einen Mann im Flüchtlingslager, der den untersten sambischen Dienstgrad und eine Ausbildung wie ein Grundschüler hat. Er ist dem *Commissioner for Refugees* berichtspflichtig, hat aber selbst keine Entscheidungsgewalt. Allerdings ist er derjenige, der mit der Provinzregierung verhandelt. Im Lager gibt es auch sambische Polizei, aber die Polizisten sind dauernd betrunken. UNHCR finanziert erhebliche Teile der polizeilichen Ausrüstung. In dieser Schilderung erscheinen die sambischen Regierungsvertreter im Flüchtlingslager als ressourcenschwach in mehrfacher Hinsicht; gleichwohl betont auch dieser UNHCR-Mitarbeiter im Verlauf des Gesprächs, wie sehr seine Organisation auf eine gute Beziehung zur Gastregierung auf nationaler und auf Provinzebene angewiesen ist.

Insgesamt sind die offiziellen und inoffiziellen Äußerungen von UNHCR-Mitarbeitern zur Hierarchie im Flüchtlingslager deutlich ambivalent. Vor Ort sind immer wieder Interventionen des UNHCR in Entscheidungen und Abläufe im Lager zu beobachten. Wenn UNHCR häufig verbal eine Vormachtstellung der Regierung im Flüchtlingslager anerkennt, lässt sich dies daher als Teil einer ‚diplomatischen' Interaktion zwischen den beiden Instanzen interpretieren. Innerhalb der komplexen Strukturen der Lagerverwaltung gibt es gegenseitige Abhängigkeiten zwischen der Regierung und UNHCR. Zusätzlich haben beide auch auf höheren Organisationsebenen miteinander zu tun, sei es in Lusaka oder Genf, und befassen sich mit Themen und Entscheidungen, die weit über das einzelne Flüchtlingslager hinausgehen. Dadurch werden die Beziehungen zwischen UNHCR und der Regierung des Gastlandes noch komplexer und dynamischer. In der Lagersituation selbst hat die Regierung alles in allem, trotz der formalen Hinweise in dieser Richtung, keine unumstrittene Vorherrschaftsposition – ebenso wenig hat eine solche allerdings UNHCR.

Präsentationen der Machtkonstellation durch NGOs

NGO-Mitarbeiter in den Flüchtlingslagern unterscheiden oft explizit zwischen einem formalen Primat der Regierung und einer De-facto-Überlegenheit des UNHCR. Während rechtlich eigentlich die sambische Regierung die höchste Instanz im Lager ist, finden sie diese eindeutige Überlegenheit in ihren Beobachtungen nicht wieder. Im Unterschied zu UNHCR- und Regierungspersonal, das sich zumindest im Verlauf der Feldforschung nur sehr ernsthaft über die Beziehung der beiden Organisationen zueinander äußert, tun NGO-Mitarbeiter dies bisweilen eher verschmitzt. So schildert ein sambischer NGO-Angestellten in belustigtem Tonfall die Beziehung zwischen der Regierung und UNHCR:

NGO-Mitarbeiter: „The government is number one. Yes. The RO is the most senior person. Though here [lacht etwas] it appears it is UNHCR [lacht]. But the government is the superior man here. 'Cause it's the one who takes charge of *everything*

here. He must take charge of everything. Yes. Because he is the owner of the land, who incorporated UNHCR and every other agency. Yes, the only one superior. He has the right to I think to do anything [lacht]. If he differs with someone, then [lacht] it becomes hard.“
KI: „But there were some problems, hm, in the past?“
NGO-Mitarbeiter: „Yes, there have been problems. The problems are … there is no proper coordination between the head bodies, the government and HCR. Yes, they don't know who should do what. [...] Because lately, upon opening the camp, much power, HCR staff thought they have the overall authority and they have to do *everything* in the charge of every agency. Including the government. And the government could not come up and say: ‚We are the owner of the land [lacht], here what we are going to do is this, and *you* HCR, you are here for *this*.‘ Nothing, I think it never properly came into [lacht]. Maybe until this [name of UNHCR officer; KI] came in. Yes, this one tried to explain a bit, but it was difficult [lacht].“

Der Mitarbeiter konstatiert eine Unfähigkeit der Regierung, ihre übergeordnete Herrschaftsposition („overall authority“) vor allem gegenüber UNHCR einzufordern, als das Lager neu eingerichtet wird, was zu Folgeproblemen führt. Insbesondere fehlt ein gemeinsames Verständnis der Zuständigkeiten beider Organisationen, der Frage des „who should do what“. Der Mitarbeiter geht davon aus, dass es im Prinzip klare Zuständigkeiten im Lager gibt, die nur dem Personal nicht ausreichend bekannt sind – UNHCR-Mitarbeiter ‚denken‘, sie hätten die Oberherrschaft im Lager, und es sind ‚Erklärungen‘ eines späteren Mitarbeiters, die wenigstens etwas Abhilfe schaffen.

Andere NGO-Mitarbeiter sprechen den Unterschied zwischen der formalen Vormachtstellung der Regierung und dem tatsächlichen Einfluss des UNHCR indirekt an, beispielsweise eine Angestellte, die mir bei meiner Ankunft in Nangweshi den Aufbau des Lagers erklärt. Die Regierung, sagt sie, ist im Lager präsent „to have a feel that the government is in charge“.[7] Das „being in charge“ der Regierung ist zunächst nur ein Gefühl; über die tatsächlichen Verhältnisse ist damit noch nichts gesagt. Auch hier ist von Wahrnehmungen und Deutungen der Machtverhältnisse die Rede – UNHCR-Personal ‚denkt‘, es ist in übergeordneter Position; die Regierung braucht das ‚Gefühl‘, die Macht zu haben. In der Sicht beteiligter Beobachter (wie es NGO-Personal hier ist) haben die Interpretationen der Machtbeziehungen durch die Akteure einen eigenen Stellenwert. Diskrepanzen ihrer Sichtweisen führen zu Schwierigkeiten. Die Erklärung der zuletzt zitierten Mitarbeiterin macht allerdings deutlich, dass eine bestimmte Wahrnehmung an sich bereits Ansprüche befriedigen kann, ohne dass sie dafür notwendig zutreffend sein muss. Durch ihre Präsenz im Lager fühlt sich die Regierung dort in der obersten Position, und durch diese Situationsdeutung scheinen ihre Herrschaftsansprüche zufriedengestellt.

In Meheba bringt ein NGO-Angestellter das Gespräch auf einen Vorfall, den auch ich während eines Treffens beobachtet habe, auf dem die Ver-

schiebung des ersten Konvois nach Angola diskutiert wurde.[8] Mit dem Beginn der Repatriierung war ein lagerpolitisch außerordentlich wichtiges Ereignis sehr kurzfristig verschoben worden, und die Versammlung fand in entsprechend angespannter Stimmung statt. Insbesondere herrschte Nervosität, wie die bereits an Sammelpunkten auf den Transport wartenden Flüchtlinge auf die Nachricht reagieren würden, die Repatriierung sei auf unbestimmte Zeit verschoben. Zu Beginn des Treffens versuchte der UNHCR-Vertreter, der in solchen Versammlungen normalerweise den Vorsitz innehat, den *Refugee Officer* dazu zu bewegen, die Informationen über die Verschiebung zu verkünden. Als der *Refugee Officer* sich weigerte, scherzte der UNHCR-Mitarbeiter: „My colleague here is too weak to speak, so I will do it"; dabei stand er an der Seite des sitzenden *Refugee Officer* und schüttelte dessen Arm. Als später die wartenden Flüchtlinge an den Sammelpunkten informiert wurden, gelang es dem UNHCR-Vertreter, die Ansprache an die verhinderten Rückkehrer dem RO zu übertragen, während er selbst nur einige abschließende Worte sagte – „reluctantly", wie der interviewte NGO-Angestellte beobachtete. Im Interview interpretiert er dieses Geschehen folgendermaßen:

„Sometimes UNHCR uses the government, which is totally funded by UNHCR: You tell the people the message, so when people get upset and are critical because of the postponement, they make the government responsible and not UNHCR."

Der Mitarbeiter bringt wiederum die überlegene Stellung des UNHCR im Lager damit in Verbindung, dass dieser Regierungsstellen finanziert. UNHCR kann auf dieser Grundlage die Regierung „benutzen". Die Flüchtlinge zu informieren, dass die Repatriierung auf unbestimmte Zeit verschoben ist, übernimmt keiner gerne. Auch die gewählten Flüchtlingsvertreter haben darauf bestanden, dass nicht sie, sondern Angehörige des Lagerpersonals die Wartenden informieren sollten. Sie fürchteten ebenfalls, als Überbringer schlechter Nachrichten für diese verantwortlich gemacht und vielleicht sogar körperlich angegriffen zu werden.

Mehr Anerkennung als bei vielen *expatriates*, also internationalem Personal, findet die Gastregierung bei sambischen NGO-Mitarbeitern. Einige von ihnen begründen ausführlich die übergeordnete Stellung der Regierung, trotz des offensichtlichen Einflusses des UNHCR in den Lagern:

KI: „[...] government and UNHCR are the same or is one the boss?"
NGO-Mitarbeiterin: „I think one is the boss like government is the boss. Because UNHCR cannot supervise the government. ... Because the government also makes contribution towards the running of UNHCR, as a member of United Nations."

Hier wird UNHCR als eine Organisation gesehen, hinter der Nationalstaaten stehen, die wiederum die Vereinten Nationen bilden. Der Regierung wird

eine höhere Position als dem UNHCR zugeschrieben, da sie als selbst eine der Kräfte hinter der UN-Organisation erscheint.[9]

Insgesamt zeichnen die NGO-Mitarbeiter ein ambivalentes Bild der Herrschaftspositionen, die Regierung und UNHCR auf Lagerebene haben. Dabei differenzieren sie oft zwischen formalen und realen Strukturen. Die Formulierungen des NGO-Personals sind zwar weniger ‚diplomatisch' als die der meisten UNHCR-Mitarbeiter, jedoch nicht ohne Respekt für die Regierung wie auch für UNHCR. Die Anerkennung einer besonderen Autorität der Gastregierung tritt bei sambischen Mitarbeitern deutlicher hervor als bei den *expatriates* unter dem NGO-Personal.

Schon in dem Vergleich, den NGO-Mitarbeiter zwischen den formalen Hierarchien im Flüchtlingslager und ihren eigenen Beobachtungen anstellen, wird deutlich, dass die rechtliche Positionierung der Akteure auf Lagerebene durchaus eine Rolle spielt. Wenngleich die formale zur ‚tatsächlichen' (also beobachteten) Lagerordnung aus Sicht einiger Beteiligter in deutlichem Gegensatz steht, sind die beiden Dimensionen der Ordnung nicht unverbunden. Für die NGO-Mitarbeiter dient die formale Struktur vor allem ein Vergleichsmaßstab für ihre Beobachtungen; für die Regierung und UNHCR als Anwärter auf die höchste Machtstellung im Lager ist sie eine wichtige legitimatorische Ressource. Die formal-rechtliche Hierarchie ist ein zentraler Aspekt in den Aushandlungsprozessen, über die sich die politische Ordnung des Flüchtlingslagers ausbildet (vgl. Nadai/Maeder 2007: 48).

Sie ist nicht der einzige Faktor, der sich in den Macht- und Herrschaftsstrukturen des Flüchtlingslagers niederschlägt, kann aber nicht als reine Fassade ohne Relevanz für das tatsächliche Geschehen betrachtet werden. Das Material der Feldforschung belegt, dass im Flüchtlingslager rechtliche Themen ein Bezugspunkt für die Deutungen der Akteure sind und als Legitimationsmuster in ihre Auseinandersetzungen um lagerpolitische Macht eingehen. Von einer Entkopplung von formaler Struktur und realer Funktionsweise kann für den Fall des Flüchtlingslagers trotz bemerkenswerter Abweichungen keine Rede sein.

7.4 LAGERHERRSCHAFT AUS SICHT DER FLÜCHTLINGE: „THOSE WHO ARE KEEPING US"

Aus den Gesprächen mit Flüchtlingen über Herrschaft und Macht im Lager ergibt sich ein nicht weniger differenziertes Bild. Ihre Aussagen dazu, wer die oberste Instanz im Lager ist und welche Rolle die sambische Regierung spielt, verweisen auf drei wesentliche Aspekte von Herrschaft und von staatlicher Souveränität im Flüchtlingslager. Erstens verorten Flüchtlinge die Herrschaft im Lager bei der Gastregierung oder bei UNHCR – also divergent, aber in jedem Fall bei Akteuren, die letztlich auf dem Konzept des Na-

tionalstaates basieren. Zweitens bestehen in der Frage, welcher Instanz die Flüchtlinge die größere Macht zuschreiben, Unterschiede zwischen den beiden Flüchtlingslagern; diese verweisen darauf, wie wichtig die konkreten Verhältnisse vor Ort sind, nicht zuletzt die Performanz individueller Inhaber von Verwaltungspositionen. Drittens schließlich äußern viele der befragten Flüchtlinge, nicht zu wissen, wer im Lager die höchste Position hat. Dieses Nichtwissen hat wiederum Konsequenzen für die politische Ordnung des Lagers.

Divergente Verortungen der Macht

Auch aus Perspektive der Flüchtlinge gibt es zwei hauptsächliche Anwärter auf die höchste Position, die des „most superior body“ oder „o máximo“ im Flüchtlingslager. Es sind der *Refugee Officer* als Repräsentant der nationalen Regierung und der UNHCR oder, wie die Organisation von vielen Luvale sprechenden Flüchtlingen bezeichnet wird, „United“ oder „United Nations“ beziehungsweise im Portugiesischen „HCR“ oder „Nações Unidas“. Die große Mehrheit der Interviewpartner nennt einen dieser beiden Akteure als oberste Instanz im jeweiligen Lager, wie die folgenden Beispiele – die aus einer größeren Anzahl sehr ähnlicher Aussagen ausgewählt wurden – zeigen:

„The overall boss here is the Refugee Officer, who is the government himself. Yes. He represents the Zambian Government“ (Xavier Kawañu, Meheba, FV).

„The government concerned about us refugees is the RO“ (Gilberto Ikoña, Meheba, FoP, dLN).

„Die Organisation, die mehr als die anderen Organisationen ist, ist UNHCR“ (Tolentina Esusu, Nangweshi, FOrg, nP).

„Der UNHCR ist der Chef von allen“ (Nelito Songwi, Nangweshi, FV, nP).

Dass die Aussagen, die den *Refugee Officer* als „overall boss“ des Lagers sehen, aus Meheba stammen und diejenigen, die UNHCR als höchste Instanz nennen, aus Nangweshi, ist kein Zufall und wird weiter unten noch zu betrachten sein.

Sprechen Flüchtlinge auf Luvale von „Regierung“ (hier übersetzt als „government“), so kann dies entweder konkret die sambische Regierung bezeichnen, oder aber die entsprechenden Wörter auf Luvale werden in einem allgemeineren Sinn für die Machthaber des Flüchtlingslagers gebraucht.[10]

Das Vokabular, mit dem Flüchtlinge die Hierarchien und die Inhaber von hohen Positionen benennen und beschreiben, verweist oft auf andere Autoritäten als den Staat. Auf Luvale beispielsweise benutzen Flüchtlinge

die Begriffe für ‚chief' (*mwangana*) oder ‚elders' (*vakulwane*), wenn sie von den höchsten Machthabern im Lager sprechen:

„The chief of this place is RO. He's the leader in government here in Meheba and he's the chief" (José Musole, Meheba, FoP, dL).

„Here in Meheba, RO is the elder who guards us. He is the one we stay with here" (Chief Toh Muzala Likonge, Meheba, FoP, dL).

Eine viel verwendete Formulierung ist „those who are keeping us" (Luvale *vakiku vatulama*, Umbundu *vakwakututata*). Sie wird in Erklärungen benutzt, wer diese Instanz konkret ist. Noch häufiger fungiert sie als eigenständige Bezeichnung für die Machthaber im Lager, ohne dass diese genauer identifiziert werden.

In diesem „keeping" ist ein Moment der Fürsorge enthalten. Wenn Flüchtlinge einen bestimmten Akteur in der Herrschaftsposition sehen, begründen sie es oft damit, dass dieser für sie sorgt. Die oberste Instanz im Lager ist beispielsweise diejenige, die das Lager aufgebaut hat, von der das Essen kommt oder an die sie sich wenden, wenn eine Beerdigung zu organisieren ist:

„Our very leader is the RO, because even if one dies [...] we have to take the report to the RO and then the RO asks for a coffin, so that they can put his body there and take it for burial, if he has no blanket the RO asks for blankets they'll put in the coffin, otherwise we don't have any other leader, if we had one it wouldn't be like this" (Ivodia Nyakutemba, Meheba, FoP, dL).

„RO has his own task, they [‚United Nations'] also have their own task. The superior is the United Nations. The United Nations is the one which has made this place, which has constructed this place. That's where the food we eat comes from" (Kukeña Kasoloki, Meheba, früherer FV, dLN).

Wen ein Flüchtling als oberste Instanz, als Herrscher des Lagers sieht, hängt auch damit zusammen, wen er als Quelle der Fürsorge wahrnimmt, die er dort genießt. In der Erklärung von Ivodia Nyakutemba wird klar: Gäbe es eine andere Führungsperson als den Regierungsvertreter, dann wäre nicht er zuständig dafür, bei einem Todesfall ein würdevolles Begräbnis – bis hin zum Tuch im Sarg – sicherzustellen. Diese wichtige Aufgabe der Fürsorge ist mit der Anerkennung als Machthaber verknüpft. Für Kukeña Kasoloki qualifizieren sich die Vereinten Nationen als ‚superior', indem sie einen Ort zum Leben stellen und sich darum kümmern, dass die Flüchtlinge zu essen haben. Indem sie existentielle Bedürfnisse wie Essen, ein Siedlungsplatz und eine angemessene Beerdigung sichern, etablieren und legitimieren Instanzen – seien es die UN oder die sambische Regierung – ihre Herrschafts-

position. Diese Verknüpfung verweist auf patrimoniale Machtvorstellungen unter den Flüchtlingen, in der der Herrscher als fürsorglicher Führer und Beschützer erscheint.

In einem anderen Interpretationsmuster begründen Flüchtlinge die Überlegenheit bestimmter Organisationen gegenüber anderen mit deren formal-rechtlichen Beziehungen zueinander. Vor allem gewählte Flüchtlingsvertreter erklären die Überlegenheit eines Akteurs immer wieder mit dessen formaler Position:

„Der Herr [Name des RO], gut, er ist der Repräsentant der Regierung und, also, er ist, könnten wir vielleicht sagen, derjenige, der der Höchste ist [...] er ist das Mitglied der Regierung, das heißt, damit der UNHCR hereinkam [„eintrat"], hatte er zuerst die Genehmigung der Regierung, denn wenn die Regierung den UNHCR nicht akzeptiert, kommt er nicht herein, so denke ich logischerweise" (Zezito Kaloke, Nangweshi, FV, nP).

„Gut, nach meinem Verständnis über jenes Organigramm denke ich, dass der, der über allem steht, das ist der UNHCR, denn der UNHCR ist es, der der Patron [...] aller Organisationen ist, die hier sind. Und auf der nächstfolgenden Position kommt die sambische Regierung, ja, ja" (Oscar Vitungayala, Nangweshi, FV, nP).

Für Zezito Kaloke ist der *Refugee Officer* dem UNHCR übergeordnet, weil letzterer nur mit der Erlaubnis der Regierung „eintritt", die der *Refugee Officer* im Lager repräsentiert. Im Gegensatz dazu sieht Oscar Vitungayala UNHCR in der höheren Position, da alle anderen Organisationen unter seinem Patronat stehen. Zwar kommen die beiden Flüchtlingsrepräsentanten zu unterschiedlichen Ergebnissen, wer die oberste Instanz im Lager ist, gemeinsam ist ihnen aber die formal-rechtliche Argumentation. Sie liegt den gewählten Vertretern der Flüchtlingsbevölkerung besonders nahe, da sie in einem deutlich engeren Kontakt zu den bürokratischen Verwaltungshierarchien des Lagers stehen als die meisten anderen Flüchtlinge.

Trotz der unterschiedlichen Sichtweisen, was die Stellung von Gastregierung und UNHCR angeht, sind sich die Flüchtlinge insoweit einig, als kaum einer einen anderen, nichtstaatlichen Akteur als alleinige oberste Instanz im Flüchtlingslager nennt. Nur ein einziger Interviewpartner spricht hier von einer NGO, ohne gleichzeitig den *Refugee Officer* oder UNHCR zu nennen. *Chiefs* oder Älteste werden nie als oberste Machthaber des Lagers genannt. Damit sind es staatliche Akteure, ob *Refugee Officer* oder UNHCR, die die weitaus meisten Flüchtlinge als ihre „Regierung" im Lager sehen. Der Großteil weiß, dass der *Refugee Officer* die sambische Regierung repräsentiert. UNHCR assoziieren einige ganz explizit mit Staaten und bringen ihn mit den „Vereinten Nationen" in Zusammenhang und diese wiederum mit der „comunidade internacional" (Mario da Silva, Nangweshi, FV), der ‚internationalen Gemeinschaft'. Hier erscheint UNHCR nicht als ein nichtstaatlicher Akteur. Auch wenn also die nationale Regierung des Gast-

landes keineswegs eine unumstrittene Souveränität im Lager besitzt, geht die Konkurrenz von einem internationalen Akteur aus, hinter dem wiederum Staaten gesehen werden, und nicht von nichtstaatlichen Akteuren, wie NGOs oder neotraditionale Herrschaftsinstanzen sie darstellen würden.

Auch anderes Material weist im Übrigen klar darauf hin, dass das Konzept des Nationalstaates in den Interpretationen der Lagerflüchtlinge sehr präsent ist. Viele der Interviewten sind, wie sie betonen, Sambia sehr dankbar dafür, dass es ihnen Zuflucht gewährt hat. Wenn sie die Geschichte ihrer Flucht vor dem Krieg erzählen, dann schildern auch sehr alte Menschen das Überqueren nationaler Grenzen als wichtige Punkte des Fluchtwegs – so etwa Nene Muswema, die in den 1960er Jahren zuerst von Angola nach Zaire und dann von Zaire nach Sambia ging. Wenn sich schließlich Flüchtlinge in Meheba gegenseitig kategorisieren, ist das erste Kriterium das der Nationalität.[11] Ebenso wie das Organisationspersonal bezeichnen Flüchtlinge andere Lagerbewohner als „the Congolese" oder „the Angolans". An nationale Zugehörigkeiten sind auch Stereotype gebunden, etwa, dass „die Ruander" gute Bauern seien, ganz im Gegensatz zu den Flüchtlingen aus dem Kongo, die Feldbau nicht mögen und nicht vertrauenswürdig seien.[12] Ethnische Zugehörigkeiten bleiben in Meheba verglichen mit der nationalen Herkunft meist im Hintergrund[13] – sogar im Fall von „the Rwandese" und „the Burundese", die vor hoch ethnisierten Konflikten flohen.[14] Die nationale Kategorisierung schlägt sich auch in der räumlichen Anlage von Meheba nieder. Die Zonen werden in der Regel mit Flüchtlingen aus dem gleichen Staat besiedelt, so ist Zone F den Flüchtlingen aus dem Kongo zugeordnet und Zone G denen aus Ruanda und Burundi. Die wenigen Lagerbewohner aus dem Sudan wohnen vorwiegend in Road 13. Die anderen Zonen beziehungsweise Straßen haben hauptsächlich angolanische Bewohner. Vor allem in Zone D nahe der Verwaltungszentrale, einem begehrten Wohngebiet, mischen sich nach und nach die Nationalitäten.

Wenn Flüchtlinge dem Staat Sambia danken und das Queren der Staatsgrenze ein besonders wichtiger Punkt ihrer Flucht ist, verweist das auf erfahrene Relevanzen von Staatlichkeit im Zusammenhang mit der Fluchtbiographie. Die Grenze bedeutet den Übergang von der Bedrohung durch den Krieg zur Sicherheit. Sambia nimmt die Flüchtlinge auf und bietet eben durch seine nationalstaatliche Verfasstheit Sicherheit: Hier, auf dem Territorium eines anderen Staates, können die angolanischen Kriegsparteien nur sehr eingeschränkt agieren.[15] Die primäre Einordnung von anderen Flüchtlingen nach deren Herkunftsland dagegen verweist auf eine umfassendere Bedeutung von Nationalstaatlichkeit unter der Bevölkerung von Meheba, unabhängig von deren eigenen Fluchterfahrungen. Die nationale Zugehörigkeit ist eine wichtigere Kategorie als die ethnische, was auch den Zuordnungskriterien der Verwaltungsorganisationen, ihrem Sprachgebrauch und ihren bürokratischen Praktiken entspricht. Im Fall von Meheba ist das Flüchtlingslager, trotz der Brüchigkeit nationalstaatlicher Souveränität in

seiner polyhierarchischen Ordnung, ein Ort, an dem das Konzept des Nationalstaates auf allen Ebenen prägend ist und reproduziert wird.

Lagerspezifische Unterschiede

Bei den verschiedenen Auffassungen, wer die höchste Instanz im Flüchtlingslager ist, kristallisiert sich ein deutlicher Unterschied zwischen den beiden untersuchten Lagern heraus. In Meheba nennen die meisten Flüchtlinge den *Refugee Officer* als oberste Macht im Lager, nur ein einziger der Interviewten (der oben zitierte Flüchtlingsvertreter Kukeña Kasoloki) spricht sich uneingeschränkt für die ‚Vereinten Nationen' aus. In Nangweshi dagegen nennt eine klare Mehrheit UNHCR als höchste Instanz. Uneingeschränkte Aussagen zugunsten des *Refugee Officer* sind hier sehr selten.

Diese Differenz mahnt zunächst, vor allen Erklärungsversuchen, zur Vorsicht bei Generalisierungen. Wenn ein Akteur in einem Flüchtlingslager als höchste Instanz gilt, lässt sich das nicht einfach im Hinblick auf andere Lager verallgemeinern. Selbst zwischen Lagern, die sich im selben Land befinden, mit dem gleichen rechtlichen Rahmen, sehr ähnlichen formalen Strukturen und einer Flüchtlingsbevölkerung gleicher nationaler Herkunft, zeigen sich deutliche Unterschiede in dieser Frage. Folglich können auch Ergebnisse anderer Untersuchungen, die sich dazu äußern, wen Flüchtlinge als ihren „chief" oder „host" sehen (z.B. Harrell-Bond 1986: 90-92), nicht einfach generalisiert werden. Der Unterschied zwischen den zwei untersuchten sambischen Lagern weist weiter darauf hin, dass die Position des souveränen Nationalstaates als Konzept und als Akteur in Flüchtlingssituationen nicht allein auf der Makroebene erklärt werden kann – was dem Ansatz der ‚Weltkultur'-Forschung entspräche. Vielmehr sind dazu Analysen auch auf Meso- und Mikroebene und ein vergleichendes Vorgehen erforderlich.

Um den deutlichen Unterschied zu erklären, der zwischen den Perspektiven der Flüchtlinge in den beiden Lagern besteht, kommen insbesondere zwei Umstände in Betracht. Der erste hat mit Präsenz und Wissen zu tun, der zweite mit den spezifischen Personen, die hohe Positionen in den beiden Lagern ausfüllen.

Erstens zeigen Regierung und UNHCR, die beiden Anwärter auf die höchste Machtposition, sehr unterschiedliche physische und soziale Präsenz in den zwei untersuchten Lagern. In Meheba hat der *Refugee Officer* nicht nur zwei Büros innerhalb des Lagers (in Road 6, dem alten Verwaltungszentrum, und in Road 36, dem neuen), er lebt auch im Lager. In dem ausgedehnten Settlement kennen ihn viele Flüchtlinge wenigstens vom Sehen. Im Vergleich dazu ist UNHCR weniger präsent und, wenn es um individuelle Mitarbeiter geht, weniger bekannt. Einige Jahre vor der Feldforschung hat UNHCR sein Büro aus dem Lager in die gut 70 Kilometer entfernte Provinzhauptstadt Solwezi verlegt. Verschiedene UNHCR-Mitarbeiter besuchen Meheba von dort aus zu unterschiedlichen Zeiten, aber zuverlässigen Bürozeiten gibt es praktisch nicht. UNHCR ist für die Bevölkerung weit

weniger zugänglich als der *Refugee Officer*. Diese Differenz in der sozialen Distanz kann zu den Unterschieden darin beitragen, wer als Machtzentrum und Gastgeber gesehen wird – nicht zuletzt deshalb, weil die Flüchtlinge vor allem den für sie sichtbaren Akteuren die Fürsorge für die Lagerbevölkerung zuschreiben und diese Fürsorge ein wesentlicher Bestandteil ihrer Machtvorstellung ist.[16] In Meheba ist es der *Refugee Officer*, der bei der Arbeit in der Verwaltung und Entscheidungsfindung buchstäblich zu sehen ist. In Nangweshi ist UNHCR wesentlich deutlicher präsent als in Meheba. Fast durchgängig arbeiten in dem Büro innerhalb des Flüchtlingslagers zumindest der *Assistant Field Officer* und zeitweise auch der *Field Officer* des UNHCR. Büro und Wohnhaus des *Refugee Officer* befinden sich in der Nähe, aber etwas abgesetzt von den Wohnarealen der Flüchtlinge. Der Regierungsvertreter ist dafür bekannt, ziemlich oft nicht im Büro und unzugänglich zu sein. In Nangweshi ist nicht, wie in Meheba, UNHCR viel abwesend und der *Refugee Officer* oft präsent. Die Bewohner von Meheba kennen ihren *Refugee Officer* besser als UNHCR, der Regierungsvertreter nimmt durch seine höhere Präsenz größeren Raum und eine deutlicher konturierte Position in ihrem Wissensbestand über die Leitung des Flüchtlingslagers ein. In Nangweshi besteht kein so ausgeprägter Unterschied in der Präsenz, im Flüchtlingslager und im Wissen seiner Bewohner. Möglicherweise schlägt in diesem Fall der andere hier zu diskutierende Faktor umso mehr durch, die Einschätzung der Persönlichkeit bestimmter Positionsinhaber.

Zweitens nämlich stehen die *Refugee Officers* zur Zeit der Feldforschung bei der Bevölkerung der beiden Lager in sehr unterschiedlichem Ansehen. In Meheba ist die Haltung der Flüchtlinge zu dem im Settlement tätigen *Refugee Officer* meist neutral und manchmal freundlich. Dagegen herrscht in Nangweshi eine deutliche Abneigung gegen den dortigen Regierungsvertreter. Aus Sicht der Flüchtlinge zeigt er „ein unmenschliches Benehmen [...], er hat ein sehr negatives Benehmen“ (Isaki Lukuta, Nangweshi, nP). Als einen Grund für ihre Abneigung erklären viele, dass der *Refugee Officer* die *gate passes*, die ihnen das Verlassen des Lagers erlauben, nicht so ausstellt, wie er es sollte, und es oft gar nicht möglich ist, ein solches Reisepapier zu bekommen.[17] Hinter dieser mangelhaften Pflichterfüllung sehen sie eine Frage der Persönlichkeit und des Charakters. Was sie bei dem *Refugee Officer* vermissen, ist auch eine Sympathie für Flüchtlinge, denn „er, als Regierungsmitglied, das hierher gesandt wurde, muss für einen Flüchtling Liebe empfinden“ (Zezito Kaloke, Nangweshi, nP). Der Haltung des Regierungsvertreters gegenüber den Flüchtlingen messen diese in beiden Lagern große Bedeutung bei. Nach der Erfahrung von Domingos Kapalo und seiner Familie, Flüchtlingen ohne Position, haben verschiedene *Refugee Officers* im Lauf der Zeit ihre Arbeit in Meheba unterschiedlich gut gemacht, und er vermutet über die Gründe:

„Probably those who did well, who worked properly, were considerate of the people they are working with being human beings. But the others who didn't want to administer their services properly probably regarded themselves as a superior to others being refugees and them being nationals" (dL).

Ebenso wie in der Feststellung des „comportamento desumano" eines *Refugee Officer* wird hier deutlich, dass es für die Zuneigung oder Abneigung gegenüber Mitgliedern des Lagerpersonals wesentlich ist, ob die Flüchtlinge sich als „human beings" behandelt fühlen. Die Lagerbevölkerung ist sensibel dafür, ob Respekt, Sympathie und nicht zuletzt die Annahme einer grundsätzlichen Gleichheit als Menschen die Beziehung der Mitarbeiter zu ihrer Klientel prägen.

Die deutliche Antipathie der Bewohner von Nangweshi gegenüber dem dortigen *Refugee Officer* kann dazu beigetragen haben, dass sie ihn nicht als die höchste Instanz im Lager sehen, insbesondere im Vergleich mit UNHCR, dessen Personal die Flüchtlinge deutlich mehr schätzen. Es sind jedoch die grundlegenden Unklarheiten und Ambiguitäten in der Hierarchie des Flüchtlingslagers, auf deren Grundlage eine solche Relevanz persönlicher Zu- und Abneigungen für die Wahrnehmung der lagerinternen Machtstrukturen überhaupt erst möglich ist.

Herrschaft und Wissen im Flüchtlingslager

Die Meinungen der Flüchtlinge darüber, wer die höchste Position im Flüchtlingslager innehat, differieren nicht nur; es ist auch bemerkenswert, wie viele der Gesprächspartner sagen, sie wüssten nicht, wer das sein könnte. Selbst die Flüchtlinge, die eine Organisation oder Person nennen, betonen häufig, sie seien nicht sicher, ob ihre Vermutung stimmt. Manche der Interviewten nennen mehrere Organisationen, darunter meist sowohl UNHCR als auch den *Refugee Officer*; die Machtstrukturen innerhalb dieser Akteursgruppierung durchschauen sie nicht:

„Die Machtverhältnisse [‚Mächte'] können wir nicht gut definieren, es sind sie selbst, die wissen, wie es ist, folglich, wer mehr, wer, ah, das ist schwierig, ah das ist schwierig" (Rufino Chimbutu, Nangweshi, FV, nP).

Rufino Chimbutu, der als gewählter Flüchtlingsvertreter vergleichsweise guten Zugang zu Informationen über die Verwaltungsstrukturen hat, äußert hier nicht nur über sich, sondern über die Flüchtlingsbevölkerung insgesamt („wir"), dass sie die Machtverteilung nicht kennt. Dies tun dem Zitat zufolge nur diejenigen, die selbst Machtpositionen innehaben („sie selbst").

In Meheba sagt ein größerer Anteil der Flüchtlinge als in Nangweshi direkt, sie wüssten nicht, wer „die Nummer eins" im Lager ist. Das kann zum Teil mit dem biographischen Hintergrund der jeweiligen Lagerbevölkerungen zusammenhängen. Viele Flüchtlinge in Meheba stammen vom Land,

haben keine Schulbildung und hatten wenig Kontakt zu bürokratischen Verwaltungen. Die Flüchtlinge in Nangweshi dagegen kamen als Gruppe aus Jamba, dem früheren UNITA-Hauptquartier in Angola.[18] Dort hatten sie viele Jahre unter einer streng regulierten Militärverwaltung gelebt. Entsprechend der Bildungspolitik der UNITA haben viele zumindest einige Jahre lang eine Schule besucht und können portugiesisch lesen und schreiben.[19] Auf dieser Grundlage sind für die Bewohner Nangweshis im Vergleich zu denen Mehebas bürokratische Strukturen nicht nur leichter durchschaubar. Es ist für sie auch naheliegender, sie überhaupt zu verstehen zu versuchen, sich über sie zu informieren und Wissen über die Verwaltungsherrschaft als für sich relevant zu sehen.[20]

Die lagerspezifischen Unterschiede in den Wissensbeständen über die Herrschaftsstrukturen werden durch die verschiedenen baulichen Anlagen gefördert. In Nangweshi erleichtert der dichte Lagergrundriss nicht nur die Kommunikation zwischen den Flüchtlingen, sondern auch die Möglichkeiten, Verwaltungspersonal kennen zu lernen. In Mehebas weit verstreuten Wohngebieten dagegen können Menschen eine lange Zeit leben, ohne überhaupt Verwaltungsmitarbeiter zu sehen. Diejenigen Flüchtlinge, die nahe der Straßen des Lagers leben, sehen das Personal meist nur in schwer unterscheidbaren Geländewagen vorbeifahren, umhüllt von einer roten Staubwolke (s. Abbildung 6).[21] Einzelne Menschen in fahrenden Autos auf den Straßen des Flüchtlingslagers zu erkennen, ist kaum möglich. Verwaltungsmitarbeiter zu sehen, wäre allerdings ein erster Schritt dahin, sie zu identifizieren

Ähnlich ist die Situation im neuen Erweiterungslager von Nangweshi, in dem Menschen aus ländlichen Gegenden in Angolas Südosten leben. Die Verwaltungsorganisationen sind im Erweiterungslager deutlich weniger präsent und ihre Büros und Wohnstätten viel weiter entfernt als im Hauptlager, dem „campo velho“. Carlos Alvaro, ein junger Flüchtling, schildert Unterschiede zwischen dem Leben in Angola und dem Leben im *Nangweshi Extension Camp*:

CA: „It’s really different because here we are being kept, like we are being kept by some people. So everyone has to follow what those people are telling us.“
KI: „And who is it? Who keeps you?“
CA: „There are top leaders who are controlling this camp of refugee.“
KI: „Are they ever seen here in the roads?“
CA: „I’ve never seen them, I don’t know them, they’ve never passed here so I can’t know them“ (dU).

Dass Carlos Alvaro die „top leaders“, die das Lager „kontrollieren“, nicht kennt, verbindet er damit, dass er sie nie gesehen hat – sie sind nie vorbeigekommen. Wie in den ersten Zeilen deutlich wird, hat der junge Mann, trotz des physischen und sozialen Abstandes und der vagen Information zur

Verwaltung, die Wahrnehmung eines „being kept", eines Lebens unter einer Herrschaftsinstanz, deren Wort er Folge zu leisten hat. Er sagt, sie „kontrollieren" das Lager, wobei er innerhalb des Umbundu das portugiesische Wort ‚controlar' benutzt; dieses Wort bezeichnet nicht nur das Wortfeld von ‚überprüfen', sondern kann auch ‚beherrschen' bedeuten.



Abbildung 6: Kolonne von Geländewagen



Beim Besuch einer Donor-Delegation in Meheba fahren Wagen der Verwaltungs- und Hilfsorganisationen auf der Hauptstraße durch das Lager.

7.5 LEGITIMITÄT UND VERWALTUNGSHERRSCHAFT IM FLÜCHTLINGSLAGER

Wenn Lagerflüchtlinge keine deutliche Vorstellung davon haben, wer die oberste Instanz im Flüchtlingslager ist, hat das machtsoziologische Implikationen. Ein *Refugee Officer* kann dann nicht den Vertreter eines selbstverständlichen Souveräns darstellen. Auch für die anderen Akteure wäre es problematisch, eine solche Position zu reklamieren. Sind Machthaber bei der Bevölkerung unbekannt, dann kann ihre Machtposition nicht zur Selbstverständlichkeit im Wissensbestand der Machtunterlegenen werden, und sie kann sich nicht als legitime Herrschaft verfestigen. Eine wesentliche Grundlage für die Anerkennung von Herrschaft als legitim ist das Wissen um sie. Legitimität wird nicht ungerichtet ins Ungewisse gesandt, sondern mehr oder minder konkret wahrgenommenen Akteuren zuerkannt. Legitimität – nach Peter Graf Kielmansegg (1971: 389) „die Geltung einer Herrschaftsordnung als rechtens" – beinhaltet, dass von den Beherrschten ein „Geltungsanspruch der Herrschaftsordnung erfahren und akzeptiert wird" (ebd.:

377), wobei dieser Geltungsanspruch von identifizierbaren Akteuren als den Trägern von Herrschaft ausgeht (ebd.: 372).[22] Im Flüchtlingslager ist das nicht der Fall. Die vorhandenen Machtansprüche der organisationalen Akteure sind ihnen untereinander wohlbekannt, kommen jedoch nur in begrenzten Teilen und widersprüchlicher Weise bei den Flüchtlingen an. Dass die meisten von ihnen einzelne Elemente der Lagerordnung, soweit sie sie durch Verwaltungsakte und Beobachtungen erfahren, hinnehmen, beinhaltet noch keine Anerkennung der politischen Ordnung insgesamt als rechtens.[23] Auch wenn Flüchtlinge Anweisungen der Lagerverwaltung befolgen – sich auf dem ihnen zugewiesenen Grundstück niederlassen, an einer Impfkampagne teilnehmen, sich im Zensus registrieren lassen, keine Bäume um das Lager herum schlagen –, stellt diese Fügsamkeit noch keine Anerkennung der Ordnung als legitim dar.[24] Ohne Legitimität aber „ist es nicht möglich, durch Ausbildung einer Herrschaftsstruktur das Privileg der Verbindlichkeit für bestimmte Entscheidungen zu monopolisieren“ (Kielmansegg 1971: 371). Mit anderen Worten, für jeden der Akteure im Flüchtlingslager ist es schwerlich möglich, sich als *der* Herrschende zu etablieren.

Weiter erschwert wird das durch die Pluralität von Ansprüchen auf Entscheidungsmacht, die für Flüchtlingslager typisch ist (s. Kap. 11). Die uneindeutigen und vielfach ganz fehlenden Zuschreibungen von Macht zu bestimmten Akteuren leisten einer komplexen, wechselhaften und schwer durchschaubaren Struktur von „layered sovereignty“ (Turner 2005: 330) Vorschub, in der der Nationalstaat nur einer von mehreren Aspiranten auf die Herrschaft ist (s.a. Inhetveen 2007).

Wenn die politische Ordnung des Flüchtlingslagers kaum durch Legitimität stabilisiert wird, stellt sich die Frage, wodurch sie dann über Jahre und Jahrzehnte bestehen kann. Wie wird insbesondere die beachtliche Fügsamkeit der Flüchtlinge im Sinne der Lagerordnung erreicht? Hier werden die Ressourcenunterschiede wesentlich, die zwischen den Flüchtlingen und den Verwaltungsorganisationen bestehen. Sie sind nicht nur auf der materiellen Dimension immens – hier verfügen die Organisationen nicht nur über den Grund und Boden, auf dem die Flüchtlinge siedeln, sondern über fast alle existentiellen Güter, die sie zum Leben benötigen. Die Flüchtlinge kommen vielfach praktisch ohne Besitztümer in die Lager. Die Organisationen sind der Flüchtlingsbevölkerung auch weit überlegen, was legale Rechte, logistische Möglichkeiten und den Zugang zu Informationen angeht. Durch die Ressourcenunterschiede und die gleichzeitige Ortsgebundenheit der Flüchtlinge im Lager entsteht eine Abhängigkeit, die die Flüchtlinge schon aus Interesse administrative Aufforderungen befolgen lässt.

Außerdem bleibt zu betonen, dass die Ordnungen von Flüchtlingslagern zwar über die Zeit bemerkenswert beständig sind, sie jedoch immer von einem Changieren der Machtverhältnisse zwischen den organisationalen Akteuren geprägt bleiben, insbesondere zwischen UNHCR und der Regierung. Von Lager zu Lager beeinflussen sogar die Eigenheiten individueller Positi-

onsinhaber die Anerkennung ihrer jeweiligen Organisationen als Herrschaftsinstanz, obwohl diese Lager eine fast identische formale Struktur haben. Die Legitimitätsproblematik, die die politische Ordnung des Flüchtlingslagers prägt, geht mit deutlichen Einbußen bei der Stabilität konkreter Herrschaftsstrukturen einher.

7.6 NATIONALE REGIERUNG UND INTERNATIONALE ORGANISATIONEN IM FLÜCHTLINGSLAGER

Fügt man die Deutungen zusammen, die die verschiedenen Akteure von der Herrschaft in Flüchtlingslagern haben, bleibt das Bild unscharf. Die unterschiedlichen Deutungen auf emischer Ebene sind nicht konvergent.[25] Während zumindest einige der Beteiligten (vor allem das Personal von Regierung und Hilfsorganisationen) eine sehr bestimmte Sicht der Hierarchien und Zuständigkeiten in den Lagern äußern, trüben zwei durchgängige Beobachtungen diese Klarheit. Erstens unterscheiden sich die vorgetragenen Schilderungen der verschiedenen Akteure erheblich voneinander. Sie mögen sich jeweils sicher sein, wer der formale und tatsächliche Souverän im Lager ist, doch andere haben die gegenteilige Auffassung. Zweitens sagen vor allem viele Flüchtlinge, sie wüssten nicht, wer die höchste Instanz im Flüchtlingslager ist. Drittens schließlich unterscheiden sich die Sichtweisen zwischen konkreten Lagern – wie Meheba und Nangweshi –, auch wenn deren formale Strukturen und Rahmenbedingungen sehr ähnlich sind.

In der Frage, welche Stellung der Gastregierung in den Flüchtlingslagern zugeschrieben wird, ergibt sich ein mehrdeutiges Bild. Grundsätzlich sind die Regierungsvertreter als Herrschaftsinstanz bei vielen Akteuren des Flüchtlingslagers anerkannt. Mitarbeiter von Organisationen betonen die primäre Zuständigkeit des Gaststaates für die Flüchtlinge immer wieder. Gleichzeitig kann sich die Regierung vor allem im Vergleich mit der Machtposition des UNHCR in den Flüchtlingslagern nicht durchgängig behaupten, und vielfach wird UNHCR ausdrücklich als oberste Instanz gesehen. Schließlich erklären viele Flüchtlinge, dass sie nicht wissen, wer im Lager die Macht innehat.

Die Ergebnisse zur Stellung der sambischen Regierung und allgemein des Konzepts des Nationalstaates auf der Mikroebene des Flüchtlingslagers haben theoretische Implikationen auch auf der Makroebene. Das internationale Flüchtlingsregime ist mit dem Konzept des territorialen Nationalstaates eng verbunden. Die Flüchtlingsdefinitionen des internationalen Rechts, die den zentralen institutionellen Bezugspunkt allen Handelns innerhalb dieses Regimes darstellen, bauen auf der grundsätzlichen Zuständigkeit von Staaten für ihre Bürger und auf dem Überschreiten nationaler Grenzen auf. Flüchtlinge werden in Abhängigkeit von nationalstaatlichen Kategorien definiert. Damit reproduziert Handeln in Bezug auf die institutionalisierte Figur des Flüchtlings das Konzept des Nationalstaates und stärkt seine Gel-

tung. Das internationale Flüchtlingsregime trägt, so ließe es sich aus Perspektive des ‚Weltkultur'-Ansatzes formulieren, einerseits zur Konstruktion des Nationalstaates als eines institutionalisierten Akteurs bei.[26] Auf Lagerebene schlägt sich das in vielfachen Praktiken nieder, unter anderem, wenn UNHCR die herausgehobene Stellung der Gastregierung durchgängig und explizit verbal anerkennt.

Andererseits hat das internationale Flüchtlingsregime mit dem Flüchtlingslager eine Einrichtung hervorgebracht, deren institutionalisierte Struktur dazu angetan ist, die Souveränität des Nationalstaates in der praktischen Geltung einzuschränken. Die Ordnung des Flüchtlingslagers beinhaltet für die Gastregierung finanzielle Abhängigkeiten von und eine Kontrolle durch UNHCR sowie, gefördert durch die Präsenz anderer Anwärter auf die Vormachtstellung im Lager, Wissensmuster, die die Herrschaft des Staates auf diesem Teil seines Territoriums nur unvollständig gelten lassen.

Diese gegenläufigen Ergebnisse lassen sich auf eine vor allem theoretisch geführte Debatte in der Flüchtlingsforschung beziehen, die hier kurz angerissen werden soll. Auch in dieser vornehmlich auf die Makroebene bezogenen Diskussion[27] erscheint die Beziehung zwischen Flüchtlingsphänomenen und dem Konzept des territorialen Nationalstaates insgesamt als ambivalent. Bereits Hannah Arendt (1962: 402-434) führt aus, wie Flüchtlinge durch ihre bloße Existenz zum Niedergang des Nationalstaates beitragen. Liisa Malkki (1990: 33) sieht sie als „interstitial in the order of nations" (s.a. Malkki 1995a: 9; 1995b). Aus dem Blickwinkel internationaler Politik weist Gil Loescher (1992, s.a. 2003b) zu Beginn der neunziger Jahre darauf hin, dass Flüchtlingsprobleme zunehmend als Grund für Interventionen auf dem Gebiet souveräner Staaten angegeben werden. Neuere Ansätze sehen den Flüchtling als eine der paradigmatischen Figuren der transnationalen öffentlichen Sphäre (vgl. Fortier 1999: 41). Khalid Koser (2007: 249) stellt allerdings fest, dass der Staat zumindest im Kontext der Asylfrage anscheinend nicht durch Phänomene des Transnationalismus ‚bedroht' oder ‚unterminiert' wird.[28] Nach Nevzat Soguk (1999: 18) tragen Flüchtlinge als das ‚kontrastierende Andere' dazu bei, die Trinität von Bürger, Nation und Staat zu reproduzieren. Mit Blick auf die umgekehrte Einflussrichtung, von der Staatlichkeit zu Flüchtlingsphänomenen, ist unumstritten, dass Staatsgründungen und nationalstaatliche Politik typische Ausgangpunkte von Flüchtlingsphänomenen darstellen (vgl. Zolberg 1983). Insgesamt lässt sich festhalten, dass Flüchtlingsphänomene auf Makroebene das Konzept des souveränen Nationalstaates sowohl unterstützen als auch schwächen – Prozesse, die unterschiedliche Forscher verschieden stark betonen.[29]

Die vorliegende Untersuchung verweist darauf, dass auch die Ordnung des Flüchtlingslagers in beide Richtungen wirkt. Einerseits ist das Lager eine Arena, in der Vertreter der Gastregierung mit einem klaren Souveränitätsanspruch auftreten, mit dem zumindest öffentlich kein anderer Akteur explizit in Konkurrenz tritt. Andererseits gibt es mit UNHCR eine andere

Instanz, der von manchem Lagerflüchtling die formale und von wesentlichen Teilen des Organisationspersonals zumindest die faktische Herrschaft zugeschrieben wird. Damit sind Flüchtlingslager Orte, die zum Territorium eines Staates gehören, an denen aber seiner Regierung – trotz des eigenen Anspruchs – Souveränität nur eingeschränkt zugesprochen wird.

Anmerkungen zu Kapitel 7:

1 Zur Hierarchie als Kennzeichen von Organisationen und Bürokratien vgl. z.B. Schimank 2003: 32; Barnett/Finnemore 2004: 17. Diese Befunde gehören seit Max Weber zum festen Repertoire der soziologischen Organisations- und Bürokratieforschung (vgl. z.B. Merton et al. [Hg.] 1952; darin z.B. Gouldner 1952: 48).

2 S.a. Voutira/Harrell-Bond 1995: 210; zur Sicht eines Regierungsrepräsentanten auf diese Position s. Wafula 1995.

3 So erläutert das *Handbook for Emergencies* des UNHCR: „Host governments are responsible for the security and safety of, assistance to, and law and order among refugees on their territory. Governments often rely on the international community to help share the burden, and UNHCR provides assistance to refugees at the request of governments. *The statutory function of providing international protection to refugees and seeking permanent solutions for their problems is however, always UNHCR's responsibility.* [...] Whatever the organizational manner in which UNHCR provides emergency assistance in response to a government request, UNHCR is responsible for ensuring that the protection and immediate material needs of the refugees are met in an effective and appropriate manner" (UNHCR 2000b: 4; Herv. i.O.).

4 Dies entspricht gängigen Annahmen der Soziologie der Macht. Eine konzeptionelle Schlüsselstellung hat der Zusammenhang zwischen Abhängigkeit und Macht in der *Power-dependence*-Theorie nach Richard Emerson (1972).

5 Ein UNHCR-Mitarbeiter in Lusaka begründet die Finanzierung von Regierungsausrüstung dagegen ausschließlich mit deren Aufgaben im Flüchtlingsschutz: „In case of a riot the Government is going to sort ist out, because they are in charge of physical security, we have nothing to do with that. That is why we have police in the camps, and why we give them a car and build them a house." Auch in dieser Argumentation ist die angesprochene Mittelvergabe an die Regierungsstellen eine von UNHCR getroffene Entscheidung.

6 Die vieldimensionale Figur der „Eigentümer" kommt, gerade im Bezug auf das Land, im Material immer wieder und in allen Sprachen vor, insbesondere in Aussagen der Flüchtlinge und des sambischen Personals. Auf Englisch wird für die Eigentümer oder Besitzer einer Sache das Wort „the owners" benutzt, auf Luvale „vavene", auf Umbundu „vamwele" und auf Portugiesisch umgangssprachlich die Kurzform „os próprios" für „os proprietários". Die Formel der „owners of the land" kann sich auf verschiedene Instanzen beziehen. Vor allem das Personal, vielfach aber auch Flüchtlinge bezeichnen in Interviews damit die sambische Regierung oder generell „die Sambier". In anderen Fällen werden die Lokalbevölkerung oder deren *Chiefs* ‚Eigentümer des Landes' genannt.

Flüchtlinge bezeichnen auch die Lagerverwaltung als „owners of this place", vor allem mit Bezug auf das Lager. Dies hängt möglicherweise damit zusammen, dass große Teile des Personals gerade in Nangweshi selbst Sambier sind. Die Konnotationen der Macht, die hier mit dem territorialen „Eigentum" verbunden sind, zeigen sich nicht nur als nationalstaatliche Ansprüche, sondern deutlich auch in den ‚traditionalen' politischen Deutungsmustern in den Äußerungen von Flüchtlingen und Sambiern.

7 Als weiteren Grund für die Anwesenheit der Regierungsvertreter nennt sie im Folgenden deren Zuständigkeit für Fragen des physischen Schutzes. Im Unterschied zu diesem physischen Schutz („protection") bzw. der Sicherheit („security"), für die die Gastregierung zuständig ist, hat UNHCR das Mandat für den rechtlichen Schutz der Flüchtlinge gemäß der Genfer Konvention – wobei unter Fachleuten keine Einigkeit darüber besteht, was genau der Mandatsauftrag zu „protection" beinhaltet (vgl. Helton 2003).

8 Zu dieser Verschiebung s. ausführlicher Inhetveen 2006a.

9 Tatsächlich erhält der UNHCR nur geringe administrative Mittel aus dem Budget der Vereinten Nationen; vgl. Salomon 1991: 220f.

10 Dabei werden zwei verschiedene Ausdrücke in Luvale benutzt, *nguvulu* bezeichnet eine Herrschaft allgemein, bezieht sich aber vor allem auf althergebrachte Herrschaft, während das Wort *fulumende* sich direkt als „Regierung" übersetzen lässt und stärker mit Bürokratie assoziiert wird. Diese Informationen sowie die folgenden über Begriffe des Luvale basieren auf den Wortfelddiskussionen mit dem Forschungsassistenten André Joaquím Melo.

11 Da in Nangweshi bis auf die Ausnahme einer Familie ausschließlich Flüchtlinge aus Angola untergebracht sind, fehlt dort die Vergleichsbasis, um die Relevanz nationaler mit der ethnischer Kategorisierungen innerhalb der Flüchtlingsbevölkerung abzuschätzen.

12 Ein (angolanischer) Flüchtlingsmitarbeiter einer NGO schildert mir ein Klischee, dem zufolge ein Angolaner armselig aussieht, in seinem Haus aber Vorräte und Besitztümer hat, ein Flüchtling aus dem Kongo dagegen schick gekleidet ist und schillernd auftritt, schaut man aber in sein Haus, so ist nichts darin.

13 In einer Studie zu inoffiziell niedergelassenen angolanischen Flüchtlingen in Namibia diskutiert Inge Brinkman (1999) deren flexiblen Umgang mit ethnischen wie auch nationalen Identitäten und verbindet dabei die Erklärung durch Marginalität mit der identitätspolitischer Strategien; so berücksichtigt sie Faktoren der spezifischen Herkunftsregion Südost-Angola in Verbindung mit der Situation des Flüchtlingseins.

14 Hier kann allerdings auch eine Zögerlichkeit, ethnische Kategorisierungen explizit zu verwenden, zum Tragen kommen. Wenn in Meheba die Ruander und Burundis einen Ruf als gute Bauern haben, ist anzumerken, dass (so problematisch die theoretische Zuordnung und die praktische Trennung ist) dort gezielt „Hutu" untergebracht werden, die auch im ethnisierten Diskurs in der Heimatregion – im stereotypen Gegensatz zu den „Tutsi" – als tüchtige Bauern beschrieben wurden (vgl. Brandstetter 2001; s.a. Mamdani 2010). Allerdings gibt

es – und hier zeigen sich die Probleme ethnischer Zuordnung – in Meheba durchaus Konflikte entlang von Trennlinien, die zwischen „Hutu“ und „Tutsi“ aufgestellt werden. Ausgesetzt sind den Konflikten häufig Flüchtlinge mit „gemischter“ – und damit umso mehr interpretationsoffener – Herkunft, wie mir ein Flüchtling berichtet.

15 Unbestritten gibt es weltweit immer wieder Angriffe von Regierungskräften und anderen Kriegsparteien auf Flüchtlinge in benachbarten Zufluchtsländern (vgl. z.B. Mtango 1989; Loescher 2003b: 36; Lischer 2005: 11f.); sie kommen jedoch dem Zugriff, den bewaffnete Gruppen auf dem eigenen staatlichen Territorium haben, nicht annähernd gleich.

16 In diesem Zusammenhang sind wohl auch die Familienmetaphern zu sehen, die für Flüchtlingslager beschrieben worden sind. So sehen Frauen in einem tansanischen Lager UNHCR eben wegen seiner Versorgungsfunktion als „better husband“ oder Vater (Turner 1999). Manchmal greifen auch Flüchtlinge in Meheba und Nangweshi zu familienbezogenen Metaphern, vor allem, wenn sie etwas von der Verwaltung fordern. Auf der anderen Seite bezeichnet sich das Personal in Interaktionen mit Flüchtlingen einige Male als „brothers and sisters“ oder Eltern, vor allem, um eine kollaborative Haltung hervorzurufen. Schließlich bezeichnen bei einer Sitzung in Meheba sambische NGO-Mitarbeiter ihre *Expatriate*-Chefin als ihre Mutter („You are our mother!“), um zu begründen, warum sie sich bei höheren Entscheidungsträgern um die Zusatzversorgung der Mitarbeiter kümmern soll (eigenes Sitzungsprotokoll).

17 Nicht nur viele Flüchtlinge beklagen in Interviews, dass sie nur schwer Pässe bekommen können, da der Regierungsvertreter häufig nicht erreichbar ist. Mit dem Problem hat sich auch das UNHCR *Field Office* schon befasst, unter den anderen Organisationen im Lager ist das Thema bekannt.

18 Dies gilt vor allem für die Bevölkerung des Hauptlagers Nangweshi. Die Bewohner des Erweiterungslagers kamen später nach Sambia und zum großen Teil aus ländlichen Gebieten mit wenig Infrastruktur.

19 Zur Bedeutung der Bildung in der UNITA vgl. Koloma Beck/Schlichte 2007: 10-12.

20 Das legen auch die Ausführungen von Gerd Spittler (1980: v.a. 576-579; s.a. 2004) über das Verhältnis bäuerlicher Bevölkerungen mit oraler Kultur zur bürokratischen Herrschaft nahe. Er weist nicht nur auf praktische Probleme im Aufeinandertreffen von Analphabetismus und schriftbasierter Verwaltung hin, sondern vor allem auf die kulturelle Distanz zwischen Bauern und – in den von ihm behandelnden Fällen – staatlicher Bürokratie.

21 Die Fortbewegung mit dem Auto schließt nicht nur ein Kennenlernen aus, die von den Organisationen genutzten Geländewagen sind immer mit Macht verbunden. Sie sind Symbol und Indikator einer hohen Position. Greifbar wird die Macht, wenn sie auf andere Verkehrsteilnehmer treffen: Fußgänger fliehen vor einem herannahenden Auto meist von der Straße, und Radfahrer, oft ohne Bremsen, fahren von der Fahrbahn ins hohe Gras. Die Autos bremsen nicht, sie hupen nur.

22 Kielmansegg geht von „Personen“ aus, was ein noch strengeres Kriterium ist als das hier angelegte, das auch kollektive Akteure wie Regierung oder Hilfsorganisationen als mögliche „Träger der Herrschaft“ beinhaltet.

23 Kielmansegg (1971: 389) führt zwar besonders für ‚frühe Kulturen‘ aus, dass Ordnungen Geltung zugeschrieben werden kann, „ohne daß ihr Geltungsanspruch zum Gegenstand der Reflexion wird“, also ohne „daß erfahrene Herrschaft und Ordnungsentwürfe auf die Begründung ihres Anspruchs hin befragt werden“. Grundlage seiner Argumentation ist jedoch auch hier, dass die Ordnung an sich den Menschen bekannt ist. Im Flüchtlingslager dagegen besteht bei großen Teilen der Bevölkerung gar keine Wahrnehmung einer kohärenten Ordnung, sondern nur die, dass irgendwelche Organisationen, deren konkrete Kompetenzen und Zuständigkeiten im Dunkeln bleiben, das Lager leiten und sie als Flüchtlinge den Anweisungen des Verwaltungspersonals zu folgen haben. Im Übrigen entspricht es weder dem institutionalisierten Anspruch noch der beobachtbaren Struktur des Flüchtlingslagers, als ‚frühe Kultur‘ eingeordnet zu werden, „wo Herrschaft, oft in sakralisierter Gestalt, wie ein Stück Natur hingenommen wird“ (ebd.: 389). Diesen Fall von „Frühphasen“ formuliert Kielmansegg (ebd.: 390) ausdrücklich als Ausnahme seiner idealtypischen Beschreibung von Legitimität als auf bestimmte Herrschaftsordnungen und ihre Träger gerichtete Anerkennung als rechtens.

24 Vgl. dazu Weber 1980: 123; s.a. auch Kielmanseggs (1971: 392f., 395f.) Kritik an Ziegler und Luhmann.

25 Die „emische“ Ebene der Interpretation ist die der Akteure, im Gegensatz zu den „etischen“ Begriffsverständnissen äußerer Beobachter (vgl. Pike 1967; s.a. Headland/Pike/Harris [Hg.] 1990).

26 Vgl. Meyer/Boli/Thomas/Ramirez 2005: v.a. 104-108. An dieser Stelle sei nochmals darauf verwiesen, dass die theoretische Herangehensweise der vorliegenden Studie zwar die spezifischen Akteure als sozial konstruiert betrachtet, jedoch nicht, wie der ‚Weltkultur‘-Ansatz um John W. Meyer, von einer Top-down-Konstruktion des sozialen Akteurs an sich, als handlungsmächtiger Einheit, durch eine globale institutionelle Ordnung ausgeht.

27 Die Beziehung zwischen Flüchtlingsbegriff, Flüchtlingssituationen und dem territorialen Nationalstaat wird zwar in der Flüchtlingsforschung viel diskutiert, jedoch bisher kaum in Bezug auf die politische Ordnung des Flüchtlingslagers als Analyseeinheit – und als international organisierte Einrichtung auf dem Territorium eines souveränen Staates – untersucht worden, wie es hier geschieht.

28 Koser bezieht sich wohlgemerkt vor allem auf Empfängerstaaten in Europa. Auf Staaten im Süden mit ihren wesentlich geringeren Ressourcen lassen sich seine Ergebnisse nicht ohne weiteres übertragen.

29 Einen Überblick über diese Debatte bietet Warner 2000; s.a. Haddad 2008.

Kapitel 8
NGOs und UNHCR im Flüchtlingslager

Zusammenarbeit, Konkurrenz, Abhängigkeit

8.1 Nichtregierungsorganisationen im Flüchtlingslager

In Flüchtlingslagern sind typischerweise eine ganze Reihe humanitärer und administrativer Organisationen tätig. Sie alle sind durch die institutionalisierten Werte des internationalen Flüchtlingsregimes geprägt, die einen gemeinsamen Bezugspunkt ihrer Arbeit bilden. Gleichzeitig besteht innerhalb jeder der Organisationen auch die Norm, Organisationsinteressen zu verfolgen. Die Mehrzahl der Organisationen im Flüchtlingslager sind NGOs. Bereits seit der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bilden NGOs einen wesentlichen Bestandteil der institutionalisierten Flüchtlingshilfe. Zahl und Bedeutung insbesondere der Nord-NGOs im heutigen Flüchtlingsregime sind eminent (vgl. Zetter 1999: 60-67). In Flüchtlingslagern stellen NGOs in der Regel auch die meisten Mitarbeiter. Weltweit sind, nach Angaben aus dem Jahr 2002, über 500 NGOs für UNHCR tätig, der mit ihnen entsprechende Verträge abgeschlossen hat (vgl. Agier 2002a: 321).[1] Gleichzeitig wächst in der Not- und Entwicklungshilfe insgesamt der Anteil der Gebergelder, der direkt an NGOs fließt, im Vergleich zu der Summe, die über das UN-System verteilt wird (vgl. Ferris 2003: 122; Weiss 2001: 209).

Der im Folgenden zugrundegelegte Begriff der NGO ist an Dieter Neubert orientiert und beinhaltet die Organisationen, die er als Nichtregierungsorganisationen „im engeren Sinne" (Neubert 2003: 259) bezeichnet. Dies sind Organisationen, die weder staatlich noch profitorientiert und deren Aktivitäten auf Nicht-Mitglieder als Nutznießer bezogen sind. Die Aktivitäten können aus anwaltlicher Tätigkeit oder aus Dienstleistungen bestehen. Nach Neubert haben diese NGOs einen doppelten gesellschaftlichen Anschluss. Sie sind mit der Gesellschaft einerseits über ihre Ressourcengewinnung, andererseits über ihre klientenbezogenen Tätigkeiten, also ihr Wirkungsfeld, verbunden (vgl. Neubert 2003: 258-260; 2001: 54-56).

Die begriffliche Orientierung an Neubert hat bei der Analyse der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers mehrere Vorteile. Zum Ersten bietet

sie eine begriffliche Kongruenz zwischen etischem und emischem Begriffsgebrauch: Neuberts Definition deckt den Gebrauch des Begriffs ‚NGO' durch die Beteiligten im Flüchtlingslager. Die Organisationen, die dort als NGOs bezeichnet werden, fallen auch unter Neuberts Begriffsfassung; diejenigen, die im Flüchtlingslager nicht als NGOs gelten, entsprechen auch nicht Neuberts Definition.[2] Zum Zweiten ist die von Neubert vorgeschlagene Unterscheidung in advokatorische NGOs und Dienstleistungs-NGOs für die vorliegende Analyse nützlich.[3] Die Differenzierung erfasst nicht nur unterschiedliche formal gesetzte Ziele der verschiedenen Organisationen, die in den Lagern tätig sind. Sie verweist auch auf je spezifische Prioritäten und Entscheidungsmuster bei deren Mitarbeitern auf Lagerebene. Diese Muster wiederum sind in ihrer Unterschiedlichkeit relevant für die verschieden gestalteten Beziehungen der NGOs untereinander sowie zu UNHCR und zur Gastregierung, und sie schlagen sich im Verhältnis der NGOs zu ihren potentiellen und tatsächlichen Geldgebern nieder. Zum Dritten schließlich verweist der Aspekt des doppelten gesellschaftlichen Anschlusses auf ein folgenreiches Merkmal von NGOs im Vergleich zu vielen anderen Dienstleistungsorganisationen: Die Klientel, auf die sich die Arbeit von NGOs richtet, überschneidet sich nicht mit den Akteuren, von denen die Ressourcen eingeworben werden. Damit gilt für NGOs: „they separate clients (service recipients) and customers (sources of funds)" (Gronbjerg 1992: 74).[4] In der täglichen Hilfsarbeit im Flüchtlingslager sind die Flüchtlinge das Gegenüber der NGOs. Rechenschaftspflichtig sind die Organisationen dagegen ihren Geldgebern. Ihnen gegenüber müssen die NGOs ihre Arbeit legitimieren, wenn sie Ressourcen von ihnen bekommen und den Geldfluss aufrechterhalten wollen. Für dieses Ziel spielt es nur bedingt und mittelbar eine Rolle, inwieweit eine NGO auch bei ihrer Klientel, den Flüchtlingen, Legitimität genießt. Antonio Donini spricht allgemein von einer „top-down accountability" (Donini 1996: 98), der das Finanzierungssystem von NGOs Vorschub leistet.

Der Schutz von Flüchtlingen ist die Zuständigkeit des UNHCR. Die Implementierung von Hilfsprojekten in einer Reihe standardisierter Bereiche übergibt UNHCR an andere Organisationen, größtenteils an NGOs. Wird deren Arbeit in den Flüchtlingslagern ganz oder teilweise über UNHCR finanziert, dann heißen sie *Implementing Partners*. Die ökonomisch von UNHCR unabhängigen Organisationen im Lager werden mit dem Oberbegriff *Operational Partners* bezeichnet (vgl. UNHCR 2003a: 30).

Die hier anklingende „Partnerschaftlichkeit" stellt in der Welt der humanitären Arbeit ein hoch bewertetes Prinzip dar (vgl. Raper 2003: 355). Gleichzeitig stehen Hilfsorganisationen zueinander in Konkurrenz- und Abhängigkeitsstrukturen, und von den Mitarbeitern wird erwartet, die jeweils eigenen Organisationsinteressen zu verfolgen (vgl. Hilhorst 2002). Das Personal der Hilfsorganisationen, die in einem Flüchtlingslager zusammenarbeiten, steht damit vor ambivalenten Anforderungen.[5] Die Spannung zwischen Normen der Partnerschaftlichkeit und solchen der Verfolgung von

Eigeninteressen prägt die Praktiken und Strategien des Lageralltags, die wiederum auf die ambivalente Normenstruktur zurückwirken können.

8.2 NGOs IN MEHEBA UND NANGWESHI

Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über die Tätigkeiten und das Personal der NGOs gegeben werden, die in den untersuchten Flüchtlingslagern tätig waren. Dabei werden alle in den Lagern präsenten NGOs angesprochen.[6] Letzteres ist übrigens in den Darstellungen des UNHCR nicht immer der Fall; beispielsweise nennt er in seinem Jahresbericht für das Jahr der Feldforschung unter der Rubrik „Partners“ nur die *Implementing Partners*, nicht die NGOs, die als bloße *Operational Partners* mit eigenen Mitteln in den Flüchtlingslagern tätig waren, wie AAR in Meheba oder ICRC in Nangweshi. Auch JRS ist nicht erwähnt, obwohl die NGO im Rahmen der Repatriierung ein über den UNHCR finanziertes Projekt in *Peace Education* durchführte und damit formal zu den *Implementing Partners* zählte, wenn auch mit einem kleinen und zeitlich limitierten Budget.[7]

Projektbereiche und Organisationen

Die Unterstützungsleistungen, Hilfs- und Entwicklungsprojekte innerhalb von Flüchtlingslagern gliedern sich in eine Reihe großenteils standardisierter Bereiche. In der Regel sind mehrere Organisationen daran beteiligt, sie alle abzudecken. Unter ihnen können Regierungsstellen sein, die meisten Beteiligten sind fast immer NGOs. Im Zuge der Standardisierung haben sich für die Projektbereiche bestimmte, im Lageralltag allgemein gebräuchliche Begrifflichkeiten verfestigt, die großenteils fester Bestandteil des *humanitarian speak* geworden sind, der Lingua Franca unter dem Organisationspersonal in Flüchtlingslagern. Eine Mehrzahl der Bereiche wird in der Regel von der sogenannten *lead agency* abgedeckt, derjenigen NGO, der UNHCR auch das allgemeine Lagermanagement übertragen hat. Neben Projektsektoren, die es in allen Flüchtlingslagern gibt, werden manche Aktivitäten nur in einzelnen Lagern durchgeführt. Beispiele sind die Anreicherung des an die Flüchtlinge ausgegebenen Maismehls mit Vitaminen und Mineralien in Nangweshi oder die Landminenaufklärung in Meheba.

NGO-Projekte in Meheba

In Meheba hat LWF als *lead agency* Projekte in mehreren Bereichen. *Emergency and Relocation* ist zuständig für die neu eintreffenden Flüchtlinge im Lager. Sie erhalten eine Grundausstattung zur Haushaltsgründung, werden zunächst im *Transit Centre* in Road 44 untergebracht und bekommen dann Grundstücke für Häuser und Felder zugewiesen. Der Bereich *Agriculture, Environment and Land Use Planning* ist dafür zuständig, Flüchtlinge in Feldbau und Umweltschutz auszubilden und zu unterstützen. Der Sektor

Education and Training kümmert sich um die Schulen der sambischen Regierung und um eine Reihe von *Community Schools* der Flüchtlinge sowie um berufliche Bildung. Im Bereich *Community Empowerment and Self-Help* finden Beratung, Hilfe für als bedürftige eingestufte Flüchtlinge (*vulnerables*) und andere soziale Dienste statt. Im Sektor *Primary and Environmental Health* geht es um Gesundheitsvorsorge und –aufklärung. Der Bereich *Water and Infrastructure* schließlich ist zum Zeitpunkt der Feldforschung zumindest teilweise an das *Department of Water Affairs* der Provinzregierung übergeben. Der leitende Mitarbeiter, der mir diese Arbeitsbereiche schildert, betont, wie viel Wert LWF darauf legt, dass es letztlich – wie in der Flüchtlingshilfe gängig – darum geht, die Flüchtlinge selbständig und von Hilfsprojekten unabhängig zu machen.[8]

Die übrigen NGOs in Meheba decken weniger Projektbereiche ab. MSF-France, seit 2000 im Lager, ist im Bereich *Health* für die Klinik in Zone H zuständig sowie im Rahmen der organisierten Repatriierung für das *medical screening*, bei dem alle potentiellen Rückkehrer medizinisch auf ihre Reisefähigkeit untersucht werden. Zum Zeitpunkt der Feldforschung hat die NGO ihre Zuständigkeiten in dem großen Lager bereits reduziert, in den ersten Jahren waren ihre Aktivitäten umfangreicher. Ebenfalls mit Gesundheit, speziell mit *Reproductive Health*, ist das Projekt von YMCA/UNFPA Zambia befasst. JRS kam 1993 nach Meheba und ist in mehreren Projektbereichen aktiv. Die Organisation unterhält im Bereich *Education* zwanzig *Community Schools* und bietet zudem Sprachunterricht, ein Stipendienprogramm, Bibliotheken und einen Postservice an. Im Bereich *Advocacy and Information* unterstützt JRS Flüchtlinge mit Fürsprache (auch gegenüber anderen Organisationen) und Informationen, schließlich ist die NGO in den Bereichen *Community Development* und *Peace Education* tätig – letzteres im Rahmen der Repatriierung und als einziges Projekt, seit JRS in Meheba ist, von UNHCR finanziert. Die japanische Nichtregierungsorganisation AAR war seit ihrer Ankunft in Meheba im Jahr 1984 mit Projekten zur Wasserversorgung und in anderen Bereichen tätig. Zum Zeitpunkt der Feldforschung konzentriert sie sich auf die mechanische Werkstatt und – zur Vorbereitung der Repatriierung – die *Landmine Risk Education*; mit Puppentheater und auf Luvale gesungenen Liedern über die Gefahren von Minen ist dieses Projekt vor allem bei Kindern sehr populär. Neben diesen NGOs arbeiten schließlich die *Religious Sisters of Charity* in Meheba. Sie befassen sich vor allem mit Seelsorge und unterstützen einige Bedürftige materiell. Zu UNHCR haben sie wenig Kontakt und nehmen auch nicht an den *Inter-Agency Meetings* der anderen Organisationen teil.

NGO-Projekte in Nangweshi

Die *lead agency* in Nangweshi, CARE International, unterhält wie ihr Gegenstück in Meheba mehrere Projektbereiche. Dazu gehören *Water and Sanitation*, kurz „Watsan" genannt, *Agriculture and Natural Resources* (ANR), das Projekt zu *Sexual and Gender Based Violence* (SGBV) und die sogenannte *Onsite Fortification* (OSF), bei der die Maisrationen vor der Verteilung an die Flüchtlinge gemahlen und mit zusätzlichen Nährstoffen versetzt werden. CARE lagert und verteilt zudem als Partner des Welternährungsprogramms (WFP) die Nahrungsmittelrationen im Haupt- und im Erweiterungslager. CORD – die NGO, die einige Monate nach der Feldforschung die Position als *lead agency* übernimmt – deckt zum Zeitpunkt der Forschung die drei Projektbereiche *Education*, *Reproductive Health* und *Community Services* ab.[9] Für den Bereich *Health*, insbesondere die größere Klinik im Hauptlager und die kleinere in der Erweiterung, ist AHA zuständig. JRS ist in Nangweshi als *Operational Partner* (also ohne Finanzierung durch UNHCR) aktiv, seit die NGO im Jahr 2001 die Bereiche Bildung und *Community Services* an CORD abgegeben hat. Zum Zeitpunkt der Feldforschung ist – nach früheren Reibereien über die Zuständigkeiten – die Regelung etabliert, dass JRS sich ausschließlich um Körperbehinderte kümmert (unter ihnen viele, die im Krieg Gliedmaßen verloren haben), diesen Arbeitsbereich aber als einzige Organisation abdeckt.[10] Ebenfalls ein *Operational Partner* ist das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (ICRC), das in Nangweshi mit einem sambischen Angestellten und drei Flüchtlingsmitarbeitern im *Family Tracing* tätig ist.[11] Schließlich kommen ab und zu amerikanische evangelikale Missionare nach Nangweshi, sie sind allerdings nicht permanent anwesend.

NGOs im Lager – Personal und inhaltliche Orientierung

Alle NGOs in den untersuchten Flüchtlingslagern besetzen Positionen mit Arbeitsverträgen, namentlich das Management, mit sambischen Mitarbeitern oder *Expatriates*. Die einzige Ausnahme ist das Büro von JRS in Meheba, wo eine Sambierin mit vier angestellten Flüchtlingen (einschließlich des Projektleiters) zusammenarbeitet.

Unter den *Expatriates* der NGOs sind viele junge Leute bis Mitte dreißig – anders als bei UNHCR, dessen auswärtige Mitarbeiter in den untersuchten Lagern fast alle älter sind. Beim internationalen Personal der NGOs ähneln sich die Motive und oft auch der biographische Hintergrund. Viele sind gut ausgebildete Singles.[12] Im Flüchtlingslager sind sie aus intrinsischen Motiven tätig, auf eine Formel gebracht wollen sie Menschen in Not helfen.[13] In Meheba ist während der Feldforschung eine lose Gruppenbildung auch über die Grenzen der einzelnen NGOs hinweg zu beobachten. Deren *Expatriates* verbringen Freizeit miteinander, gehen im einen oder anderen Fall romantische Bindungen ein und tauschen sich häufig informell über die Arbeit im Lager aus – zu den wiederkehrenden Themen gehören Probleme mit

UNHCR. Zahlenmäßig bilden die *Expatriates* der NGOs eine überschaubare Gruppe. Es sind in Meheba insgesamt zehn, in Nangweshi vier.[14]

Die meisten der vertraglich beschäftigten NGO-Mitarbeiter sind Sambier. CARE beispielsweise beschäftigt während der Feldforschung in Nangweshi laut Schwarzem Brett um die 40 Mitarbeiter.[15] Das kleinere CORD beschäftigt sieben *Officers* aus Sambia[16] und weiteres sambisches Personal wie Fahrer und Haushaltshilfen. In Meheba besteht beispielsweise YMCA/UNFPA aus zwei sambischen Mitarbeiterinnen, die übrigen Positionen (unter anderem der Fahrer) sind Flüchtlinge. Für viele der sambischen Mitarbeiter sind die Motive für ihre Arbeit im Flüchtlingslager anders gewichtet als bei den *Expatriates*. Während der Wunsch zu helfen durchaus eine Rolle spielt, ist für die Einheimischen die Tätigkeit bei den NGOs auch, und manchmal vor allem, ein Arbeitsplatz, der dem Lebensunterhalt dient. Ein großer Teil des sambischen Personals hat Familienangehörige zu versorgen, und sowohl unter finanziellen Aspekten wie unter solchen des Renommees sind NGOs – zumal internationale NGOs – attraktive Arbeitgeber. Gleichzeitig scheint die Abgelegenheit der sambischen Flüchtlingslager das einheimische Personal mehr zu belasten als die *Expatriates*. Die Trennung von der gewohnten, meist städtischen Umgebung und insbesondere von der Familie hat für die Sambier keine positiven Aspekte, während sich *Expatriates* gerade auf den abgelegenen Arbeitsort bewusst einlassen. Vor diesem Hintergrund sind auch gelegentliche Spannungen zwischen beiden Gruppierungen kaum erstaunlich. Manche *Expatriates* klagen etwa, sambisches Personal käme zu Weiterbildungen und anderen Veranstaltungen nur wegen der *allowances*, der Reisezulagen. Die Empörung der *Expatriates* darüber überrascht ebenso wenig wie die finanziellen Motive der Sambier.

Schließlich beschäftigen alle NGOs in den Flüchtlingslagern Gelegenheitsarbeiter. Unter ihnen sind einige Sambier, in der Mehrzahl aber Flüchtlinge. Viele arbeiten in den Bereichen *Education* und *Community Services.* CORD beispielsweise beschäftigt in Nangweshi insgesamt 258 Lehrer für *Community Schools,* 31 *Community Workers* und 22 *Reproductive Health Counsellors*. Wenngleich die Flüchtlingsmitarbeiter von NGOs zu diesen Organisationen erheblich mehr Kontakt haben als die übrige Bevölkerung, ist ihr klarer privater Bezugspunkt die Flüchtlingsbevölkerung. Außerhalb der Arbeitszeiten haben sambisches Personal und Flüchtlingsmitarbeiter wenig sichtbaren Kontakt.

Die einzelnen NGOs in den untersuchten Lagern unterscheiden sich zum Teil erheblich in ihrer inhaltlichen Zielsetzung, die im *Mission Statement* niedergelegt, aber auch im Lageralltag beobachtbar ist. Erhebliche Differenzen zwischen den NGOs zeigen sich vor allem hinsichtlich der Unterscheidung Neuberts in eine anwaltliche und eine dienstleistungsbezogene Ausrichtung. Mit Blick auf die ebenfalls von Neubert betonte doppelte gesellschaftliche Anbindung von NGOs ist hier einerseits relevant, dass alle NGOs im Flüchtlingslager eine gemeinsame Klientel haben, eben die Flüchtlingsbevölkerung. In unterschiedlichen Lebensbereichen sind für die-

selben Flüchtlinge verschiedene Organisationen zuständig. In der gesellschaftlichen Anbindung über die Ressourcengewinnung andererseits sind die NGOs der Flüchtlingshilfe stark auf die Länder des Nordens ausgerichtet. Auch hier überschneiden sich die Kreise der Anbindungen. Während die meisten NGOs einige spezifische Finanzierungsquellen haben, etwa im kirchlichen Bereich, bekommen viele auch Gelder von den gleichen Gebern, unter anderem von UNHCR und einigen in der sambischen Flüchtlingshilfe besonders aktiven Geberländern wie den USA, Dänemark oder Japan.

8.3 AMBIVALENTE NORMEN IN DEN PRAKTIKEN DES LAGERALLTAGS

Humanitäre Hilfe ist heute ein weltweites Geschäft, in dem Milliardenbeträge fließen. Im Rahmen des „aid business" stehen Hilfsorganisationen in Konkurrenz zueinander (vgl. Walkup 1997; Neubert 2003: 267f., Lischer 2005: 161). Dieser Wettbewerb betrifft die UN- und andere internationale Regierungsorganisationen ebenso wie NGOs, für die Rony Brauman (1998: 189) – der selbst aus der NGO-Arbeit stammt – betont:

> „We cannot hope to understand the NGOs' reactions and policies without taking into account their business interests, their need to promote their image, their communication requirements, and the market shares that they feel they have to win and maintain."

Den Wettbewerb um Gelder, Macht und Sichtbarkeit (im *humanitarian speak*: *visibility*) tragen die Hilfsorganisationen zunächst auf der Ebene ihrer Zentralen aus, zumal dort der größte Teil der Spendeneinwerbung sowie Programm- und Richtungsentscheidungen der Organisationen stattfinden.

Auch der Anspruch auf Partnerschaftlichkeit zeigt sich zunächst auf der Ebene der Organisationszentralen, vor allem in programmatischen Formulierungen. Beispielsweise trägt das Handbuch des UNHCR (2003a) über „Operations Management", das sich an die implementierenden Organisationen wendet, nicht nur den Haupttitel „Partnership", es spricht auch im Text immer wieder vom „spirit of partnership" oder der „culture of partnership" (ebd.: i, 32).[17] Wenn in diesem Diskurs der Partnerschaftlichkeit immer wieder die Rede von „UNHCR and its partners" ist, gibt dies einen ersten Hinweis darauf, dass der mit dem Begriff „Partner" transportierte Egalitätsanspruch prekär ist. UNHCR selbst wird nie als Partner bezeichnet: UNHCR *ist* kein Partner, sondern *hat* Partner.[18]

Im Verhältnis zwischen den Organisationen der Flüchtlingshilfe sind Normen der Partnerschaftlichkeit also ebenso institutionalisiert wie eine Konkurrenzsituation, die durch strukturell basierte Abhängigkeiten und unterschiedliche Ressourcenzugänge geprägt ist.

Konkurrenz im Flüchtlingslager

Der Wettbewerb um Ressourcen und Macht wird nicht nur in den Hauptsitzen der Hilfsorganisationen ausgetragen. In den Flüchtlingslagern schlägt er sich im täglichen Handeln vor Ort nieder. Dies geschieht in Auseinandersetzung mit bestehenden Ungleichheiten. Zu ihnen gehört zunächst die übergeordnete Zuständigkeit des UNHCR für Flüchtlinge, die er durch sein Mandat und als erster Ansprechpartner des Aufnahmelandes gewinnt (vgl. UNHCR 2003a: 3-6; Loescher 2003a). Auch NGOs, die nicht über UNHCR finanziert werden, brauchen dessen Einverständnis für ihre Arbeit, denn, so ein NGO-Mitarbeiter:

> „You need to have a permission to work in a camp because this is UNHCR territory, you can call it. Not any agency can come, not anybody can come and say ‚I want to work'. You need to talk to UNHCR on what you want to do. You get a Memorandum of Understanding on what you want to do or how you want to do it."

Wenn das Flüchtlingslager hier als ‚Territorium des UNHCR' bezeichnet wird, verweist das auf dessen deutliche Kontrolle über die gesamte Projektarbeit im Flüchtlingslager, auch im Vergleich mit der Gastregierung, auf deren Territorium sich das Lager formal gesehen befindet. UNHCR entscheidet darüber, welche Organisationen in ein Flüchtlingslager kommen und was sie dort tun dürfen.

Das sieht auch UNHCR so, wie einer seiner Mitarbeiter in Lusaka erläutert. Eine NGO, die in der Flüchtlingshilfe arbeitet, muss verstehen, dass sie mit UNHCR und dem Gastland arbeitet. Sie muss deren Richtlinien und Grundsätzen („policies") folgen: „Our standards have to be applied."[19] In Genf schildert ein UNHCR-Mitarbeiter, wie seine Organisation eine bestimmte NGO sieht, die sich aus eigenen Quellen finanziert: „They have maybe different objectives than UNHCR, different, they don't contradict our objectives. So you let them survive." In dieser Formulierung wird die Macht des UNHCR deutlich, einen *Operational Partner* zu dulden oder es nicht zu tun. Wenn sie den Zielen des UNHCR nicht widerspricht, ‚lässt man sie überleben'. Tut sie es doch, dann weiß UNHCR sie zu entfernen, sie eben nicht als Akteur im Flüchtlingslager ‚überleben zu lassen'.

Zu dieser über politische und rechtliche Zuständigkeit definierten Hierarchie kommen die finanziellen Abhängigkeiten der *Implementing Partners* hinzu. Erhält eine NGO Mittel vom UNHCR, dann reduziert das ihre Handlungsfreiheit – auch in den Augen von Beteiligten. Die Beziehungen dieser NGOs zum UNHCR sind ungleich, „because they have the money, and we don't", wie ein NGO-Mitarbeiter es ausdrückt.

Gleichwohl besteht zwischen NGOs und UNHCR keine statisch festgeschriebene Beziehung der Unterlegenheit. In den Flüchtlingslagern tragen die beteiligten Organisationen die Konkurrenz sichtbar aus. So findet zwar die Mitteleinwerbung auf höherer Ebene statt, jedoch gibt es regelmäßig Be-

suche von Geldgebern im Lager, etwa von Botschaftern oder Regierungsmitarbeitern der Geberländer. Oft empfängt nicht nur UNHCR von einem solchen *donor* Geld, sondern es fließen auch Spenden direkt an NGOs, die im selben Lager tätig sind.[20] Wird nun im Flüchtlingslager das Programm für eine derartige Delegation von Geldgebern geplant, entstehen teils heftige Diskussionen darüber, welche Organisation im knappen Zeitplan ihre Projekte präsentieren darf. Dabei konkurriert beispielsweise das Landminen-Puppentheater der einen NGO mit dem *AIDS-Awareness*-Chor der anderen NGO. Auch UNHCR und WFP haben entsprechende Wünsche, den Besuchern ihre Aktivitäten vorzuführen. Insbesondere gilt das für diejenigen Projekte, die ein bestimmter Geldgeber bereits unterstützt hat und die nun als erfolgreiche Unternehmungen ins Blickfeld gerückt werden sollen. Hinter diesen vielleicht banal wirkenden Auseinandersetzungen steht organisationsinterner Druck. Es gilt, auf operationaler Ebene die Geldgeber aufmerksam und wohlgesonnen zu machen, zumal an den Delegationen oft hochrangige Vertreter der Geberländer und –organisationen beteiligt sind, die die Mittelvergabe tatsächlich wesentlich beeinflussen können.

Bei der Planung der Delegationsbesuche müssen die Programmpunkte letztlich gegenüber UNHCR durchgesetzt werden, der meist als Gastgeber fungiert – es sei denn, die Besucher haben konkrete eigene Wünsche, was sie sehen möchten. UNHCR, der selbst Geldempfänger ist, gibt sich die größte Mühe, es ihnen Recht zu machen.

Während der Wettbewerb um Spendengelder sich in den Flüchtlingslagern weitgehend auf bestimmte Ereignisse beschränkt, macht der Lageralltag permanent kleine und größere Entscheidungen nötig, bei denen oft mehr als eine Organisation mitwirken will. Allen ist der Grundsatz bekannt, dass UNHCR für *Monitoring* und seine Partnerorganisationen für die Implementierung von Projekten in festgeschriebenen Bereichen zuständig sind. Diese Faustregel kann jedoch konkurrierende Ansprüche, bestimmte Fragen zu entscheiden, nicht verhindern. Mitarbeiter des UNHCR beschränken sich keineswegs auf eine bloße Aufsichtsfunktion, sondern werden selbst tätig und treffen Entscheidungen, wenn praktische Fragen anstehen. Nicht nur auf der Handlungsebene im Flüchtlingslager, sondern auch in seiner öffentlichen Selbstdarstellung macht UNHCR (2000b: 68) deutlich, dass die genannte Arbeitsteiligkeit nicht strikt definiert ist:

> „Although UNHCR normally seeks to implement indirectly through an implementing partner, there are circumstances in which it may be necessary and/or clearly in the interests of refugees for UNHCR to assume greater operational responsibility".

In schriftlich-programmatischer Form wird eine Übernahme von „operational responsibility", also ein direkter Eingriff oder eine eigene Beteiligung an der praktischen Tätigkeit in Flüchtlingssituationen, damit gerechtfertigt, dass sie ‚notwendig und/oder offensichtlich im Interesse von Flüchtlingen'

ist. Im Lageralltag werden Ad-hoc-Eingriffe des UNHCR in Entscheidungen anderer Organisationen allerdings kaum explizit begründet.

Auch zwischen NGOs gibt es ab und an Uneinigkeiten darüber, in wessen Zuständigkeitsbereich welche Entscheidungen fallen. Das kommt beispielsweise vor, wenn es um Aufgabenverteilungen oder die Nutzung knapper Ressourcen (wie Dieseltreibstoff für Autos und Stromgeneratoren) geht.

Konflikte entstehen nicht nur aus materieller Konkurrenz. Sie werden auch dann hart ausgetragen, wenn sie die Zieldefinitionen der gemeinsamen Arbeit und damit auch die ethischen Grundsätze der Flüchtlingshilfe betreffen. In der Frage, wie Flüchtlinge behandelt werden sollten und was als gute Arbeit in der Flüchtlingshilfe zählt, unterscheiden sich die einzelnen Organisationen durchaus. Dies kommt etwa bei der organisierten Repatriierung nach Angola zum Tragen. Für einige Organisationen, unter ihnen UNHCR, hat ganz klar die ‚Rückführung' möglichst vieler Flüchtlinge in der verfügbaren Zeit Priorität; die Straße von Meheba nach Angola ist nur in der Trockenzeit für Buskonvois befahrbar. Dagegen fühlen sich Mitarbeiter zweier NGOs beim Ablauf der Rückführung an Vieh- oder Gepäcktransporte erinnert und reagieren kritisch, wenn etwa Flüchtlinge im *Departure Centre* viele Stunden lang, auch nach Einbruch der winterlich kalten Nacht, auf der Ladefläche eines LKW warten müssen, damit sie sich nicht mit einer anderen Gruppe von Rückkehrern mischen, die noch das bürokratische Verfahren vor der Abreise durchläuft.

Wenn es um umstrittene Entscheidungen geht, hat UNHCR grundsätzlich das letzte Wort. Die NGOs zielen in Auseinandersetzungen daher vor allem darauf ab, UNHCR von einem bestimmten Vorgehen zu überzeugen. Dieser dagegen ist in der Position, Entscheidungen oft einfach treffen zu können. Einer seiner Mitarbeiter weist beispielsweise den Tankwart der von einer NGO verwalteten Lagertankstelle direkt an, ab sofort an niemanden mehr Diesel auszugeben, um den Treibstoff für die anstehende Repatriierung zu sparen. Formal gesehen nimmt dieser Tankwart Weisungen von seinen Vorgesetzten innerhalb der NGO entgegen und nicht von UNHCR-Vertretern, die gerade ihr Auto auftanken lassen.

Solche Eingriffe unter Umgehung des NGO-Managements lassen sich zum Teil aus der Orientierung des UNHCR-Personals an Organisationszielen und Eigeninteressen erklären. UNHCR-Mitarbeiter sehen sich in Zugzwang, wenn Projektziele bedroht oder NGOs stillschweigend von Absprachen zur Projektdurchführung abzuweichen scheinen. Die UNHCR-Mitarbeiter selbst werden schließlich von ihren Vorgesetzten wie von der Geberöffentlichkeit verantwortlich gemacht, wenn im Flüchtlingslager bestimmte Ziele nicht erreicht und Standards nicht eingehalten werden – etwa bei den Kalorien in den Essensrationen, der Ratio ‚Flüchtlinge pro Latrine' oder auch der Zahl der in einem Konvoi repatriierten Flüchtlinge.

Entscheidungen von NGOs, die nicht nur ihre eigenen Projekte betreffen, kann UNHCR widerrufen. Bei einem Aufruhr von Flüchtlingen beispielsweise, die für Straßenarbeiten bezahlt werden wollten, hätten NGO-

Mitarbeiter des Lagermanagements lieber jede Zahlung verweigert. UNHCR hat schon bei früheren Gelegenheiten solchen Forderungen nachgegeben, und das sieht das NGO-Personal als Fehler. Aber, so ein Mitarbeiter im Gespräch mit Kollegen: „It is difficult in Meheba, because when LWF says no, we don't pay, somebody else can say yes".[21] Dieser „somebody else" ist in der Regel UNHCR. Er beschließt auch im betreffenden Fall, nach Beratungen mit allen Beteiligten, den protestierenden Flüchtlingen einen Geldbetrag anzubieten, um die Streitigkeit beizulegen.[22]

Umgekehrt mischen sich vor allem advokatorisch orientierte NGOs, in den untersuchten Lagern namentlich MSF und JRS, durchaus ein, wenn sie meinen, UNHCR ginge mit Flüchtlingen nicht richtig um. In einigen Fällen kommt es zu Konfrontationen zwischen NGO- und UNHCR-Personal im Flüchtlingslager. In anderen Fällen wandten sich NGOs aus dem Flüchtlingslager direkt an höhere Hierarchieebenen des UNHCR und umgingen damit den vorgesehenen ‚Dienstweg'. So gibt es während der Feldforschung erheblichen Unmut über einen Brief, den das nationale Büro einer NGO direkt an die UNHCR-Zentrale in Genf geschrieben hat und in dem stand, UNHCR erfülle seine Schutzaufgabe gegenüber einer bestimmten Gruppe von Flüchtlingen in Meheba nicht ausreichend. Ein solches Vorgehen steht NGOs aus Sicht der UNHCR-Mitarbeiter vor Ort nicht zu – und mehr noch, es kann empfindliche Folgen für ihre eigene Laufbahn innerhalb der UN-Organisation haben.

Partnerschaftlichkeit im Flüchtlingslager

Der Alltag in Flüchtlingslagern ist nicht nur von Interessenverfolgung und Konkurrenz zwischen Organisationen geprägt. Auch die Normen der Partnerschaftlichkeit zeigen sich in den Praktiken des Personals. Wie das NGO-Personal den Begriff der *partnership* versteht, wird allerdings für Beobachter insbesondere dann deutlich, wenn es Abweichungen von dieser Partnerschaftlichkeit seitens des UNHCR kritisiert. Mitarbeiter beklagen beispielsweise untereinander, dass UNHCR selbst unpünktlich ist, von ihnen aber immer Pünktlichkeit und Schnelligkeit erwartet. Mehrere NGO-Angestellte sprechen darüber, als sie über zweieinhalb Stunden auf UNHCR-Mitarbeiter warten, die eine Besprechung angesetzt haben. Die NGO-Mitarbeiter sind sich einig, UNHCR ist nicht zuverlässig. Ein Mitarbeiter der NGO unterhält sich mit seinem Kollegen P. darüber, „wie UNHCR sich dann beschwert, daß [diese NGO; KI] immer alles zu spät macht. P. sagte, but it is them who are delaying us. Beide haben offensichtlich schon häufiger darüber geredet" (Feldtagebuch).

Die Mitarbeiter monieren die unterschiedlichen Maßstäbe, die UNHCR an sich selbst und an seine „Partner" anlegt. Richtig fänden sie es, wenn von UNHCR wie von NGOs die gleiche Zuverlässigkeit verlangt würde. Das würde nicht nur die Arbeitsabläufe erleichtern, es würde ihnen auch das Gefühl geben, respektvoll behandelt zu werden. Insgesamt zeichnet sich im

Sprachgebrauch des Personals ein Begriff von Partnerschaft ab, der neben „guter" Kommunikation auch Egalität in der Zusammenarbeit beinhaltet. NGOs sollten ihre Meinung sagen können und Einfluss auf gemeinsame Planungen haben. In ihren Reaktionen auf explizites Machthandeln des UNHCR thematisieren NGO-Mitarbeiter wiederholt eine „gewisse Arroganz" des UNHCR und seinen „disrespect" den NGOs gegenüber.[23]

Auf der Lagerebene gibt es Einrichtungen, in denen die programmatisch beanspruchte Partnerschaft praktiziert werden soll. Aus Sicht von Mitarbeitern des UNHCR wie der NGOs manifestiert sich Partnerschaftlichkeit vor allem in den sogenannten *Inter-Agency-Meetings*, die regelmäßig angesetzt werden und in denen es vor allem um gegenseitige Information und Koordination geht.[24] Die Sitzungen leitet UNHCR, es sei denn, ein höherer Regierungsvertreter ist anwesend. Es besteht Raum für Diskussion und Fragen, auch an UNHCR. Verfahren einer als partnerschaftlich zu bezeichnenden Entscheidungsfindung sind jedoch nicht institutionalisiert. Teils führen die Gespräche zu konsensuellen Entschlüssen. Ist das aber nicht der Fall, hat wiederum UNHCR das letzte Wort. Er spricht es durchaus machtbewusst. Beispielhaft sei aus einer Diskussion in Meheba darüber zitiert, wie viele LKWs nötig sind, um Flüchtlinge vor einem Repatriierungskonvoi vom Sammelpunkt in ihrem Wohngebiet am Ende des Lagers zum *Departure Centre* am Lagereingang zu bringen (s. Abbildung 7). Die zuständige NGO hat vier LKWs vorgesehen, ein UNHCR-Vertreter hält das für zu wenig und bescheidet nach kurzer Diskussion den Manager der betreffenden NGO:

> „Let us not be arguing, four trucks are on the lower side, you need more trucks, and you received funding for that, if you don't get more trucks, I will call your office in Lusaka and ask them to advise you."

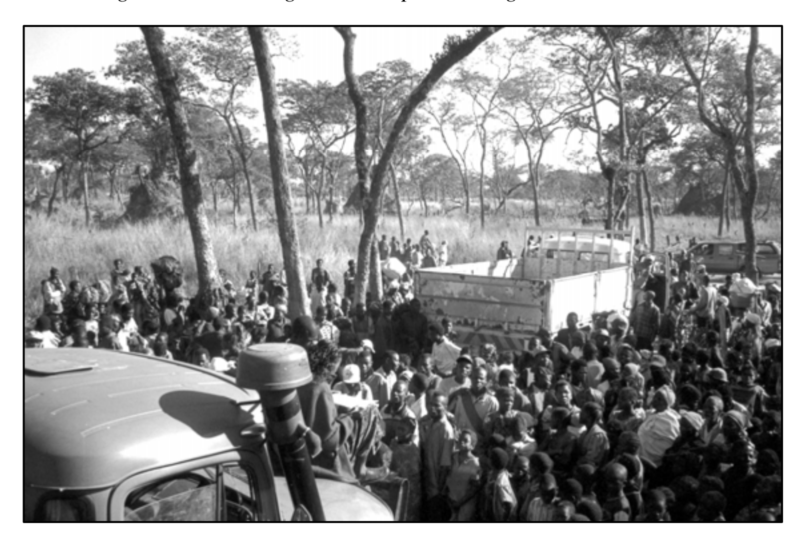
Der UNHCR-Mitarbeiter beendet zunächst die laufende Diskussion mit den Worten „Let us not be arguing". Er setzt dann die finanzielle Abhängigkeit der NGO als Machtressource ein, ebenso wie die Kontakte mit höheren Hierarchieebenen der NGO. Diese hat Gelder für den Transport der Flüchtlinge erhalten, und wenn sie nicht ausreichend viele LKWs beibringt, will UNHCR direkt die Vorgesetzten des Lagerpersonals einschalten.

Seine durch eine Drohung gestützte Anweisung erteilt UNHCR in einem *Inter-Agency Meeting*, vor den Vertretern der Gastregierung und des angolanischen Konsulats sowie aller NGOs und UN-Organisationen, die an der Repatriierung beteiligt sind. Letztlich stehen am frühen Morgen des erstens Tages der Repatriierung fünf LKWs bereit.

Neben so offensichtlichem Machthandeln steht eine große Bandbreite eher impliziter Machttechniken des UNHCR, die in kleinen, alltäglichen Handlungen zutage treten. Dazu gehören direkte Anweisungen an Personal von NGOs, ohne dass deren Management eingebunden oder informiert wird. Ein anderes Beispiel sind die Witze, die UNHCR-Mitarbeiter wiederholt in Sitzungen auf Kosten anwesenden NGO-Personals machen, während dies

umgekehrt nicht geschieht. Einige *Expatriates* der NGOs konstatieren weiter, NGO-Mitarbeiterin *und* Frau zu sein, sei eine ganz schlechte Voraussetzung dafür, bei den *Inter-Agency Meetings* zu Wort zu kommen.


Abbildung 7: Meheba, Beginn der Repatriierung



Am Sammelpunkt in Zone H finden sich die zurückkehrenden Flüchtlinge ein, um von dort mit LKWs in das *Departure Centre* gebracht zu werden.

Besprechungen wie die *Inter-Agency-Meetings* dienen unter anderem dazu, die Partnerschaftlichkeitsnormen zu erfüllen. Sie gehören zu den Bereichen, in denen Partnerschaft praktiziert werden soll.[25] Wie aber das Beispiel veranschaulicht, reproduzieren sich in ihnen gleichzeitig die Strukturen von Ungleichheit, Abhängigkeit, Machthandeln und defensiven Strategien,[26] die diesseits zivilgesellschaftlicher Utopien die Beziehungen zwischen den humanitären Organisationen prägen.[27] Die Treffen sind zunächst eine Reaktion auf die Ambivalenz zwischen Normen der Partnerschaftlichkeit und solchen der Verfolgung von Organisationsinteressen. Eben diese Reaktion bietet wiederum den Rahmen für Politiken und Erfahrungen der Ungleichheit. Im genannten Beispiel der LKW-Diskussion ist deutlich, dass die Akteure ihre Handlungsentscheidungen unter großem Druck treffen: Für den Manager einer vergleichsweise hierarchisch organisierten NGO wäre der angedrohte Anruf bei seinen Vorgesetzten in der Hauptstadt extrem unangenehm,[28] gleichzeitig sind sowohl Fahrzeuge wie Treibstoff stets knapp und schwer zu organisieren. Für den UNHCR-Mitarbeiter ist der Erfolg bei der Repatriierungsaktion bedeutend, für die Beurteilung seiner Organisation, seines Unterbüros sowie seiner eigenen Arbeit – und damit auch für seine Karrierechancen.

Zu den Praktiken der Partnerschaft in der Situation von Wettbewerb und ungleichen Ressourcen gehört auch der intern und öffentlich gepflegte Diskurs der Partnerschaftlichkeit. Die von UNHCR-Mitarbeitern meistens gebrauchte Bezeichnung für die NGOs im Lager ist „the partners" oder „our partners". Auch die Abkürzung ‚IPs' (für *Implementing Partners*) ist üblich. NGO-Personal spricht von der eigenen Organisation als ‚partner' und von anderen NGOs als ‚the other partners'. UNHCR allerdings bezeichnen NGO-Mitarbeiter nicht als Partner. Auch in ihrem Sprachgebrauch erscheint UNHCR nicht als Partner seiner Partner.

Teil des partnerschaftlichen Diskurses sind auch verwandte Elemente, dass etwa die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen verbal betont und bei Sitzungen Wert darauf gelegt wird, dass alle Organisationen sich äußern können – auch wenn diesem Grundsatz bisweilen nur durch ein unvermitteltes „I think we have no more questions" Genüge getan wird. Selbst in dieser knappen Unterstellung wird die Norm deutlich (obgleich sie tatsächlich umgangen wird), dass ein partnerschaftlich geführtes Treffen nur abgeschlossen werden kann, wenn die Teilnehmer ihre Fragen stellen konnten und nicht übergangen wurden.

8.4 RÜCKWIRKUNGEN DER PRAKTIKEN AUF DIE AMBIVALENZSTRUKTUR

Wie die beschriebenen sprachlichen Praktiken auf die normative Ambivalenz zurückwirken, der das Organisationspersonal im Flüchtlingslager ausgesetzt ist, zeigt der Bericht einer NGO-Mitarbeiterin über eine Schulung in *Project Management*. Diese Schulung steht programmatisch mit dem eingangs angesprochenen *Partnership*-Handbuch (UNHCR 2003a) in Verbindung und gehört zu den Einrichtungen, durch die UNHCR gezielt Partnerschaft praktizieren will. Die Teilnehmerin schildert später ihre Eindrücke von der praktizierten Partnerschaftlichkeit zwischen UNHCR und NGOs:

> „Really, on paper it is partnership, and when you look at project management, the UNHCR teaches us *its own* UNHCR project management, how it manages its funds. Us as NGOs, we don't tell it how we manage our funds, how we manage our projects. So it's like a big-brother-thing [...] where instructions just flow from heaven onto, onto earth, [...] You know, I remember this project management [course] I went to attend [...] the UNHCR project management [course], and all NGOs working for UNHCR as IPs, we are *there*. And then they were talking about how they manage their own funds, activities, and so on. But there's never been a time where us, we tell them how we manage our own thing."

Die Mitarbeiterin sieht die vielbeschworene Partnerschaft auf dem Papier bestehen, aber offensichtlich nur auf dem Papier. Wie Projekte gemanagt werden sollen, legt UNHCR fest und gibt die Verfahren in ‚Big-brother'-

Manier von oben herab an die NGOs weiter, die ihre eigenen Vorgehensweisen nicht einbringen können. Sie sehen sich der Erwartung gegenüber, die Weisungen des UNHCR als quasi gottgegeben („from heaven onto earth“) zu akzeptieren. Diese Ungleichheit kritisiert die Sprecherin ausdrücklich als Abweichung von der Partnerschaftlichkeit, die UNHCR beansprucht. Gerade dass die Schulung explizit als Maßnahme der Partnerschaft deklariert ist, macht die Diskrepanz für die Beteiligten unübersehbar.

Der Partnerschaftsdiskurs fungiert als Grundlage für Unzufriedenheit und Kritik an UNHCR, der seine strukturell gestützte Macht wie selbstverständlich nutzt, um Entscheidungen durchzusetzen. Auf dieses Auseinanderklaffen bezieht sich dann auch ein Kollege der zitierten Mitarbeiterin: „We made it clear to [UNHCR] that if we think that our relationship is partnership, then they should really practice the ethics of partnership.“

Die sprachliche Praxis, dauernd auf Partnerschaftlichkeit zu rekurrieren, hat die Funktion, bereits institutionalisierte Normen zu erfüllen – Normen, die auch der Legitimierung humanitärer Arbeit nach außen dienen, vor allem gegenüber den Geldgebern. Gleichzeitig reproduziert diese Sprachpraxis die Normen der Partnerschaftlichkeit. Sie aktualisiert und stärkt den Anspruch der Beteiligten auf egalitäres und respektvolles, eben „partnerschaftliches“ Handeln. Damit steigt auch die Diskrepanz zu den Handlungsmustern der Ungleichheit, mit denen die Organisationsnorm der Interessenverfolgung umgesetzt wird. Eben die Einrichtungen, mit denen Partnerschaftlichkeit praktiziert werden soll, werden zu einem Rahmen, der die Brüche mit der Partnerschaftsnorm besonders deutlich hervortreten lässt.

8.5 Strategien zur Ambivalenzbewältigung im Lageralltag

Die Diskrepanz zwischen Partnerschaftsansprüchen und ungleich verteilter Entscheidungsmacht in der Zusammenarbeit zwischen UNHCR und NGOs empfinden viele Mitarbeiter. Dabei formuliert NGO-Personal neben der Unzufriedenheit, bestimmte Unternehmungen nicht wie selbst gewünscht durchführen zu können, auch das Gefühl, von UNHCR nicht mit Respekt behandelt zu werden. Das UNHCR-Personal ist angesichts der bestehenden Abhängigkeiten offensichtlich machtbewusst. Andererseits sieht es sich oft gezwungen, Macht vor Partnerschaftlichkeit zu stellen und bestimmte Entscheidungen gegenüber den *Implementing Partners* einfach durchzusetzen, um den eigenen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Seitens der NGOs lassen sich auf Organisationsebene zunächst zwei Strategien beobachten, um die Spannung zwischen Normen der Partnerschaftlichkeit und des Konkurrenzhandelns zu reduzieren. Die eine besteht darin, sich weitgehend der Vormachtstellung des UNHCR zu unterwerfen. Die Ansprüche auf Partnerschaftlichkeit werden absorbiert in organisationskulturellen Formulierungen, die in etwa lauten: ‚Im Gegensatz zu anderen

NGOs sind wir nicht darauf aus, mit UNHCR zu konkurrieren oder negative Kritik zu üben, sondern wir wollen einfach nur den Flüchtlingen helfen.'[29] Aus der Not nicht eingelöster Partnerschaftsnormen wird gleichsam die Tugend, eine harmonische, wenn auch ungleiche Zusammenarbeit zum Wohle der Flüchtlinge zu praktizieren.

Dieser Strategie der Loyalität steht eine andere gegenüber, die man in Anlehnung an Hirschman (1974) als „Voice bis zum Exit" bezeichnen könnte. Die betreffenden NGOs kombinieren eine hohe Kritikbereitschaft gegenüber UNHCR mit einer gezielten Reduzierung der Abhängigkeiten. Insbesondere halten sie den Anteil des UNHCR an ihrer Finanzierung gering oder bei Null. Ihre Mitarbeiter sagen, dass die NGOs, die hauptsächlich durch UNHCR finanziert werden, automatisch von ihm kontrolliert werden und tun, was ihnen aufgetragen wird, denn: „Everybody wants to safe their jobs", so ein *Expatriate*-Mitarbeiter einer NGO. Auch dem UNHCR-Personal ist klar, dass bestimmte Organisationen sein Geld nicht wollen und auf ihren Status als reiner *Operational Partner* Wert legen.[30] Mitarbeiter verschiedener NGOs haben den Eindruck, UNHCR sehe es gar nicht gerne, dass sie auch andere Finanzierungsquellen haben.[31] Diese geben den betreffenden NGOs nicht nur größeren Handlungsspielraum im Flüchtlingslager. Sie haben dadurch auch die Möglichkeit, sich aus eigenem Entschluss ganz von dort zurückzuziehen und dort tätig zu werden, wo sie bessere Bedingungen sehen.

Eine dritte Strategie, mit der Ambivalenz zwischen Partnerschaftlichkeit und Interessendurchsetzung umzugehen, besteht weniger auf Ebene der Organisationskultur, sondern auf der einzelner Mitarbeiter vor Ort; sie lässt sich in alltäglichen Interaktionen zwischen dem Personal des UNHCR und der NGOs im Lager beobachten. Die Strategie wird deutlich in der Äußerung des bereits zitierten NGO-Mitarbeiters, der sagt, man habe UNHCR klar gemacht, dass die proklamierte Partnerschaftsethik auch praktiziert werden sollte. Im Weiteren schildert er, dass die UNHCR-Offiziellen in Sambia dieses Defizit durchaus sehen:

> „But they cannot redress it, because they also say, instructions come from above. Then from that above instructions come from above. And from Geneva itself, Headquarters, they agreed that the partnership is not perfect, but then you don't know who is to provide solutions! [lacht]"

Hier wird der Vorwurf nicht eingelöster Partnerschaftlichkeit aufrechterhalten, aber die konkreten Interaktionspartner weitgehend exkulpiert. Es wird anerkannt, dass sie praktisch nicht anders handeln können. Die Verantwortlichkeit liegt bei höheren Stellen.

Ähnlich funktioniert die häufige Erklärung von Konflikten damit, dass der Gegenpart eine Wissenslücke über Zuständigkeiten oder Befugnisse hat, dass er etwas missverstanden oder eben noch nicht erfahren hat. Dieses Ar-

gumentationsmuster zeigt sich bei UNHCR-Mitarbeitern wie bei denen von NGOs.

Mit beiden Erklärungen, der des „Nicht-anders-Könnens“ und der des „Nicht-Wissens“, kann Kritik geäußert und auch eine Entscheidung durchgesetzt werden, ohne den Rahmen der Partnerschaftlichkeit explizit in Richtung Machthandeln zu verlassen. Es wird unterstellt, dass über die Kritik oder die gegen Widerstand durchgesetzte Entscheidung ja durchaus Einigkeit bestünde, wenn alle könnten, wie sie wollten, und besser Bescheid wüssten. Mit der Feststellung dieses latenten, unglücklicherweise verhinderten Konsenses ist dem Anspruch auf Partnerschaftlichkeit Genüge getan und die Verfolgung eigener Interessen durch Kritik oder das Setzen von Entscheidungen legitimiert.

8.6 NGOs und UNHCR in konkurrenzieller Partnerschaft

Das Prinzip der Partnerschaftlichkeit unterstützt die Legitimation humanitärer Arbeit in der Flüchtlingshilfe. Es ist in erster Linie begründet durch die organisationskulturelle Anerkennung zivilgesellschaftlicher Ideale – die auch für die Geldgeber relevant sind – und nicht durch seine Leistungen für die organisatorische Effizienz. Die *partnership* lässt sich in Orientierung an Meyer und Rowan (1991) einordnen als „rationalisierter Mythos“ von Organisationen. Die Partnerschaftsnormen haben ihren Ursprung in den institutionalisierten Werten humanitärer Arbeit. Diesen egalitären Werten jedoch entsprechen die strukturell ungleichen Bedingungen des organisationalen Feldes nicht.[32] In dessen Rahmen besteht auch die normative Erwartung an die Mitarbeiter, Organisationsinteressen zu verfolgen. Wird eine Seite der normativen Ambivalenz erfüllt, reproduziert sich die bestehende Spannung. Es handelt sich also tatsächlich um eine Ambivalenz im engeren Sinne, die nicht aufgelöst werden kann, ohne den gegebenen Handlungsrahmen zu verlassen (vgl. Nedelmann 1997: 154f.).

Während im Neo-Institutionalismus vor allem die Frage nach dem Verhältnis zwischen formalen Strukturen und praktischen Aktivitäten gestellt wurde (vgl. Hasse/Krücken 2005: 22-24), zeigt sich im hier analysierten Fall des Flüchtlingsregimes eine ambivalente Spannung zwischen formalen und strukturellen Beziehungen *zwischen* Organisationen einerseits und den politisch-programmatischen Ansprüchen auf Partnerschaftlichkeit *aller* beteiligten Organisationen andererseits. Beide Seiten dieses Spannungsverhältnisses interferieren auf der Handlungsebene im Flüchtlingslager. Der Anspruch auf Partnerschaftlichkeit ist nicht nur eine aufgesetzte Programmatik ohne Handlungskonsequenzen, er schwebt nicht losgelöst über ganz anders gearteten ‚faktischen‘ Strukturen und Handlungsmustern. Der Gegensatz besteht nicht zwischen einer Ideologie der Partnerschaftlichkeit auf der einen und tatsächlichem Machthandeln auf der anderen Seite. Vielmehr tritt die Span-

nung in Form einer normativen Ambivalenz auf der Handlungsebene zutage. Die Normen der Partnerschaftlichkeit entwickeln ebenso wie die der Interessenverfolgung konkrete Konsequenzen in Form entsprechender Handlungserwartungen an das Organisationspersonal im Flüchtlingslager. Interessenorientierung und Partnerschaftlichkeit sind als gegenläufige normative Ansprüche in Flüchtlingslagern handlungsrelevant, und dabei entstehen Praktiken, die die Spannung zwischen den gegenläufigen Normen letztlich wiederum verstärken.

Die NGOs unterscheiden sich in ihren Strategien, die normative Ambivalenz insbesondere in ihrer Beziehung zu UNHCR zu bewältigen. Auf der Ebene der Organisationen bewegen sie sich zwischen einer Strategie der Loyalität und einer ‚Voice/Exit'-Strategie. Dabei besteht eine Wechselwirkung zwischen der Organisationskultur einer NGO und der Struktur ihrer Finanzierung. Manche NGO zeigt große Loyalität zu UNHCR und weigert sich mit Verweis auf das primäre Ziel, Flüchtlingen zu helfen, dessen Brüche der Partnerschaftsnormen zu kritisieren. Dies geht in der Regel damit einher, dass die NGO Projekte durch UNHCR finanzieren lässt und entsprechend abhängig ist. Andere NGOs kritisieren offensiv Machthandeln des UNHCR, sei es gegenüber der NGO oder gegenüber Flüchtlingen. Sie sehen diese Kritik als Teil ihres Auftrags, sie ist ein wichtiges Element ihres organisationalen Selbstbildes. Diese NGOs lassen sich in deutlich geringerem Maß durch UNHCR finanzieren. Die Strukturen des *funding* und die Art und Weise, wie die Partnerschaftsnormen eingefordert werden, stehen in Wechselwirkung miteinander.

Anmerkungen zu Kapitel 8:

1 Für das Jahr 1993 gibt Romero-Perez (2000: 259) eine Zahl um die 300 an.

2 Etwas unklar ist die Einordnung lediglich im Fall von Ordens- und Missionsorganisationen. Unter den permanent im Lager anwesenden Organisationen betrifft dies die Nonnen der *Religious Sisters of Charity*, eines irischen Ordens, der 1988 ein Haus in Meheba gründete und seitdem vor allem im pastoralen Bereich, aber auch mit materieller Unterstützung notleidender Flüchtlinge tätig ist. Die „Sisters" werden im Lager in der Regel nicht zur Gruppe der NGOs gezählt und nehmen meist nicht an den *Inter-Agency-Meetings* teil. Nach Neuberts Definition können sie jedoch als Nichtregierungsorganisation gesehen werden. Nur sehr lose organisiert sind dagegen die protestantischen Missionare, die gelegentlich in Nangweshi Hilfsgüter verteilen und predigen. Zu historischen und personellen Zusammenhängen zwischen missionarischer Tätigkeit und NGOs v.a. in Afrika vgl. die Bemerkungen von Donini (1996: 92).

3 Zur zunehmenden Bedeutung von *advocacy* in der Arbeit von NGOs s. Ferris 2003: 132f. sowie Raper 2003, v.a. 355f. Dieser Autor mag allerdings durch seine langjährige Bindung an den *Jesuit Refugee Service*, eine dezidiert auch anwaltlich orientierte NGO, den advokatorischen Teil Arbeit besonders stark hervorheben.

4 Gronbjerg unterscheidet verschiedene *Nonprofit Organizations* unter anderem anhand dieses Kriteriums.

5 Der im Folgenden zugrundegelegte Ambivalenzbegriff ist an Robert K. Mertons Konzept soziologischer Ambivalenz als Kennzeichen einer Normenstruktur orientiert, vgl. Merton 1976; s.a. Nedelmann 1997: 153-156.

6 Ausgeklammert bleiben dabei diejenigen Organisationen, die während der Feldforschung ausschließlich in Verbindung mit der Repatriierung in Meheba präsent sind, unter anderem IOM (als internationale Regierungsorganisation) und AHA (das jedoch als in Nangweshi tätige NGO angesprochen wird).

7 Vgl. UNHCR 2004b: 288. In ihrer im Rahmen des DFG-Projekts „Flüchtlingslager" entstandenen Magisterarbeit zeigt Eva Benz (2006) durch eine detaillierte Inhaltsanalyse, dass es sich bei der spärlichen Nennung von ‚Partnern', insbesondere von NGOs, um ein Muster und offensichtlich eine systematische Diskursstrategie in der öffentlichen Selbstdarstellung des UNHCR handelt.

8 Zusätzlich zu den Flüchtlingsprojekten hat LWF zum Zeitpunkt der Feldforschung gerade einen neuen Sektor *Local Integration Assistance* für die sambische Bevölkerung in der Umgebung von Meheba gestartet, um ein gutes Verhältnis zwischen Flüchtlingen (die, auch für die Lokalbevölkerung sichtbar, bestimmte Hilfsleistungen erhalten) und Sambiern in den umliegenden Siedlungen zu fördern. Dieser Bereich wird von der finnischen Regierung finanziert, nicht von UNHCR, und hat keine Verbindung zur etwa gleichzeitig in der *Western Province* beginnenden *Zambia Initiative,* einem von starker Öffentlichkeitsarbeit begleiteten Projekt des damaligen UN-Hochkommissars Lubbers zur gemeinsamen Förderung von Flüchtlingen und Lokalbevölkerung (vgl. Commissioner for Refugees (GRZ)/UNHCR 2004).

9 Zum Bereich *Community Services* s.a. die externe Evaluierung durch Oliver Bakewell (2002a).

10 JRS bietet den Körperbehinderten eine Prothesenwerkstatt, Physiotherapie, Näh- und Schreinerkurse, eine Kaltschmiedewerkstatt, eine Grundschule für gehörlose Kinder und einen Englischkurs für Blinde. JRS bietet weiter eine Bibliothek und aktuelles Informationsmaterial auf Portugiesisch über die Situation in Angola.

11 In Meheba ist das Sambische Rote Kreuz für *Tracing* zuständig, das Büro ist während der Feldforschung jedoch kaum besetzt, Aktivitäten sind nicht sichtbar. Nur einer der interviewten Flüchtlinge, ein junger Mann aus dem Kongo, bezieht sich auf dieses Projekt, jedoch keiner der Angolaner. Dagegen ist das *Family Tracing* durch ICRC für die Bevölkerung in Nangweshi von hoher Bedeutung, oft sieht man Trauben von Menschen vor dem schwarzen Brett des Büros, die auf eine Nachricht aus Angola hoffen. Viele nutzen das Programm auch, um selbst Rotkreuznachrichten nach Angola zu senden.

12 Von den 14 NGO-*Expatriates* treten zehn ihre Arbeit in Sambia als Singles an, zwei haben Verlobte in Europa bzw. den USA, einer hat Frau und Kinder im Herkunftsland und bei einem sind die privaten Verhältnisse nicht bekannt.

13 Bei den acht interviewten NGO-*Expatriates* in den Flüchtlingslagern überwiegt das Motiv, humanitäre Arbeit zum Wohl anderer, denen es schlecht geht, zu

leisten. Lediglich in zwei Fällen haben andere Überlegungen deutliches Gewicht: Ein NGO-Mitarbeiter ist zwar seit langem in der Entwicklungshilfe tätig, wollte aber eigentlich nicht in ein abgelegenes Flüchtlingslager (und bricht seinen Aufenthalt dort auch früher ab, um wieder in einem urbanen Umfeld zu arbeiten). Bei einem anderen *Expatriate* spielen für den Einsatz im Flüchtlingslager Karrieremotive eine wesentliche Rolle. Unter den *Expatriates*, mit denen ich informelle Gespräche führe, überwiegt ebenfalls deutlich das Hilfsmotiv. Eine NGO-Mitarbeiterin in Meheba beschreibt dies: „Maybe the work here diminishes the guilt that you have [lacht] from living in rich countries and the rest of the world suffering. Maybe it does that ... At least you are not so much a part of the problem, at least you are contributing in some way, maybe it's not so big … [...] at home you feel that all these things are happening in the world and you're not really doing enough and you're not doing much about it and then you come and work with [the NGO] and yeah you're not doing much either but, at least, but at least it's something." (NGO-*Expatriate*, Meheba).

14 Davon sind im Verlauf der Feldforschung (einschließlich etwas Fluktuation) in Meheba einer bei LWF, drei bei AAR, sechs bei MSF sowie in Nangweshi zwei bei JRS und zwei bei AHA.

15 Die Angaben sind je nach Quelle etwas unterschiedlich und durch das ständige Kommen und Gehen einiger Mitarbeiter schwer nachzuzählen. Nach Aussage des Projektmanagements wohnen im CARE-Compound zur Zeit der Feldforschung 41 Mitarbeiter, acht leben außerhalb. Diese Zahlen umfassen jedoch auch einige Ehepartner.

16 CORD beschäftigt einen Mitarbeiter aus dem afrikanischen Ausland, der jedoch schon lange in Sambia lebt und als sogenannter *national* beschäftigt ist (was sich unter anderem in der Bezahlung niederschlägt).

17 Der Begriff der Partnerschaft durchzieht die Formulierungen des UNHCR auch in allgemeineren Zusammenhängen und ist in vielen seiner Dokumente zu finden (s. z.B. UNHCR/Africa Bureau 2001; UNHCR 2004d).

18 Der hier verwendete Diskursbegriff grenzt sich von dem Habermasschen ab und lehnt sich an die Begrifflichkeit an, die in der Nachfolge von Foucault entwickelt wurde (vgl. als Überblick Keller et al. 2003, Keller et al. 2004). Im hier behandelten Zusammenhang steht der Diskurs als sprachliche Praxis von Akteuren innerhalb spezifischer Machtkonstellationen im Vordergrund.

19 Persönliches Gespräch, Lusaka, Oktober 2003.

20 Im Gespräch mit einem Mitarbeiter der US-Botschaft in Lusaka frage ich, warum ein Teil der Gelder direkt an NGOs fließt. Der Interviewte erklärt, genau wisse er das nicht, viel *funding* ginge ja über UNHCR; er führt dann allerdings einige Punkte an: Wenn alles über UNHCR liefe, dann gäbe es die Erwartung, dass dieser alle Entscheidungen trifft, was eine Belastung für UNHCR wäre. Er nimmt die direkte Finanzierung von NGOs auch nicht übel, obwohl man sich auf oberster Ebene vielleicht wünscht, dass alles über die eigene Organisation läuft. Durch die Finanzierung von NGOs bekommt man auch mehr Information und Flexibilität, da die NGOs die Bedingungen und Notwendigkeiten vor Ort kennen. Schließlich können die USA eigene Prioritäten über NGOs besser för-

dern und das Einhalten von Restriktionen bei der Gelderverwendung überprüfen, etwa im Bereich Familienplanung (nachträgliches Protokoll eines Gesprächs mit Mitarbeiter der US-Botschaft in Lusaka anhand von Gesprächsnotizen, Oktober 2003). Vor dem Hintergrund der Forschung scheinen die hier angesprochenen Punkte plausibel, ihre unterschiedliche Relevanz für die Geldgeber der Flüchtlingshilfe kann aufgrund des vorliegenden Materials jedoch nicht weiter eingeordnet werden.

21 Eigenes Gesprächsprotokoll, Meheba, 19.6.2003.

22 Das angebotene Geld lehnen die Flüchtlinge zur Überraschung der Verwaltung schließlich ab. Sie argumentieren, lieber solle das Unrecht sichtbar bestehen bleiben, als dass sie sich mit einem Betrag abspeisen ließen, der nicht einmal für einen Teller *kakeia* (der billigste Trockenfisch auf dem Markt in Meheba) ausreiche. Zu diesem Konfliktfall s. Kap. 9.3.

23 Umgekehrt klagt UNHCR-Personal wiederholt über Kompetenzüberschreitungen, Unzuverlässigkeit und nicht abgesprochene Entscheidungen durch NGOs. Entsprechend konstatiert auch Andrew S. Natsios (1996: 75), selbst auf NGO-Seite tätig, ein beidseitiges Unbehagen bei der Zusammenarbeit zwischen UN-Organisationen und NGOs: „The partners remain distrustful and moody when working together and are uncomfortable with the contrived arrangement." Ähnliche Hinweise ergeben sich auch aus der ausführlichen Evaluierung der Organisationskultur des UNHCR von Barb Wigley (2005: 104).

24 In einem Bericht zur Koordination zwischen NGOs in der Flüchtlingshilfe, der auch die Kommunikation mit UNHCR einbezieht, macht Nan Buzard (2000: 5) solche „meetings" als „key mechanism for information-sharing and coordination" aus.

25 Eine bessere Kommunikation wird als eines der dringlichsten Desiderate in verschiedenen gemeinschaftlichen Dokumenten von UNHCR und NGOs zu ihrer Zusammenarbeit thematisiert, u.a. in der *Oslo Declaration and Plan of Action* im Rahmen der Initiative *Partnership in Action* (PARinAC), vgl. Romero-Perez 2000: 260-262.

26 Zum Begriff der „defensiven Strategien" vgl. Spittler 1981: v.a. 69-73; s.a. Trotha 1994.

27 Donini (1996: 90) sieht vor allem die Entwicklung der NGO-Finanzierung hin zu öffentlichen Geldgebern (einschließlich des UN-Systems) als Grund dafür, dass NGOs heute vor widersprüchlichen Anforderungen stehen, vor den „double dilemmas of independence and subservience, and between a keep-it-simple grassroots culture and the imperatives of running a business".

28 Wie in Kapitel 11.2 weiter ausgeführt, zeigt sich insgesamt ein Zusammenhang zwischen den Beziehungen, die zwischen den Ebenen einer Organisation bestehen, einerseits, und der Durchsetzungsfähigkeit dieser Organisation in der Lagerpolitik andererseits. Ist die Unterstützung durch die höheren Organisationsebenen schwach, senkt das die Chancen der Mitarbeiter auf Lagerebene, sich bei Auseinandersetzungen gegen andere Organisationen durchzusetzen.

29 Paraphrase nach dem Gesprächsprotokoll eines Interviews mit NGO-Personal in Lusaka, Mai 2003.

30 Das zeigt sich u.a. in einer Diskussion bei einem *Inter-Agency Meeting* in Nangweshi, nachdem JRS erklärt hat, wegen knapper Ressourcen nicht mehr wie bisher bei Begräbnissen die Särge zum Friedhof transportieren zu können. Eine andere NGO schlägt vor, ob nicht UNHCR zweckgebunden Geld an die erstere geben kann, um die Transporte aufrechtzuerhalten. Daraufhin lachen die Mitarbeiter der angesprochenen Organisationen zunächst etwas zögerlich, dann erklärt der UNHCR-Vertreter: „That is difficult, it would made them IPs.“ Er ist sich bewusst, dass JRS keineswegs anstrebt, in Nangweshi wieder *Implementing Partner* des UNHCR zu werden.

31 Dies verneint der bereits zitierte Mitarbeiter der US-Botschaft in Lusaka. Auch eine UNHCR-Mitarbeiterin in Genf, angesprochen auf den angeblichen Unmut über andere Finanzierungsquellen von NGOs, bestreitet dies im Interview. Sie beklagt allerdings in einer anderen Passage, dass die NGOs im Zusammenhang mit der zunehmenden direkten Finanzierung durch die Geldgeber anfingen zu betrügen und Geld für die selben Projekte parallel vom *donor* und von UNHCR beantragten im Glauben, dies würde nicht bemerkt.

32 Zum Begriff des organisationalen Feldes vgl. Scott 1995: 102-108.

Kapitel 9
‚Flüchtling' sein
Deutungen und Nutzungen eines Labels

9.1 DER ‚FLÜCHTLING' ALS INSTITUTIONALISIERTE FIGUR

Der ‚Flüchtling' ist der Daseinsgrund des internationalen Flüchtlingsregimes, er ist Gegenstand von dessen legitimatorischen Diskursen und die Klientel der dem Regime zugehörigen Organisationen. Dementsprechend beinhaltet das internationale Flüchtlingsregime kodifizierte Definitionen des Begriffs ‚Flüchtling'. Sie sind in der Genfer Flüchtlingskonvention, den Statuten des UNHCR, der *Convention on Refugee Problems in Africa* der OAU und einer Reihe anderer Dokumente formuliert (vgl. Goodwin-Gill 1998: 3-31). Sozialwissenschaftler haben diese kodifizierten Flüchtlingsdefinitionen aus unterschiedlichen Perspektiven analysiert und kritisiert. Zahlreiche Beiträge befassen sich mit den unterschiedlichen Versionen des Begriffs, die historisch und in verschiedenen Dokumenten festgeschrieben wurden, führen diese Festschreibungen auf spezifische politische Interessen und Kräfteverhältnisse zurück und verweisen auf deren wiederum weitreichende Implikationen für die internationale Flüchtlingspolitik.[1] Einzelne Autoren sprechen sich nachdrücklich dagegen aus, die Definitionen des internationalen Flüchtlingsregimes für sozialwissenschaftliche Analysen zu übernehmen, und legen für diesen Zweck eigene Definitionen des Flüchtlingsbegriffs vor (vgl. Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989: 33). Mehrfach wird schließlich in Frage gestellt (und meist verneint), ob sich die dichotome Unterscheidung in Flüchtlinge und „freiwillige" beziehungsweise „ökonomische" Migranten sozialwissenschaftlich überhaupt aufrechterhalten lässt (vgl. Bakewell 2000a, 2002b; Reuter 1992).

Ungeachtet der akademischen Kritik sind die kodifizierten Definitionen des internationalen Flüchtlingsregimes handlungsrelevant auf allen seinen Ebenen, bis hinunter zu der des Flüchtlingslagers. Diejenigen Deutungen des Flüchtlingsbegriffs, die auf einer globalen Makroebene institutionalisiert sind, beeinflussen wesentlich die Interpretationen, Handlungsmöglichkeiten und Interaktionen innerhalb des gesamten Regimes und für alle Beteiligten –

Staaten, Organisationen und diejenigen, die durch die Definitionen als Flüchtlinge klassifiziert oder von diesem Status ausgeschlossen werden (vgl. Bakewell 2002b: 46; Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989: 2-4, 29-33). Im Flüchtlingslager trifft damit eine Kategorie, die auf Makroebene institutionalisiert ist, auf die Mikroebene der Interaktionen und Deutungen von Akteuren, die als Elemente des internationalen Flüchtlingsregimes von dieser Kategorie direkt betroffen sind.

Wenngleich kodifizierte Definitionen das Handeln auf der Mikroebene beeinflussen, so decken sie sich doch nie völlig damit, wie die Akteure selbst die entsprechenden Kategorien deuten. Diese triviale Beobachtung gilt auch für den Begriff ‚Flüchtling' (vgl. Bakewell 2002c: 235; Pottier 2002: 130-150). In einem Flüchtlingslager treffen zudem unterschiedliche Akteure aufeinander, die jeweils spezifische Perspektiven auf die Kategorie ‚Flüchtling' haben, sie verschieden verwenden und ihre Deutung zudem situationsabhängig variieren. Diese emischen Interpretationen des Flüchtlingsbegriffs sind nicht identisch mit seinen rechtlichen Definitionen, jedoch mit ihnen verbunden.

Um die ‚Flüchtlinge' als Akteure in der Institution Flüchtlingslager genauer zu fassen, werden im Folgenden die unterschiedlichen Arten nachgezeichnet, wie die Beteiligten den Flüchtlingsbegriff deuten und in ihren Interaktionen einsetzen. Im Zentrum stehen dabei die Interpretationen der Lagerflüchtlinge selbst.[2] Ausgehend von einzelnen Interaktionssituationen lassen sich mehrere Muster unterscheiden, nach denen die Lagerbewohner sich den institutionalisierten Begriff des ‚Flüchtlings' aneignen, ihn modifizieren und einsetzen. Von dieser Fragestellung ausgehend, kommen auch spezifische Deutungsweisen des Lagerpersonals in den Blick. Am Fall des Flüchtlingsbegriffs lässt sich so verfolgen, wie auf Makroebene institutionalisierte Definitionen in der Ordnung des Flüchtlingslagers, und damit auf der Mikroebene der Flüchtlingssituation, relevant, aber auch modifiziert oder in den Hintergrund gerückt werden.

Mit der geschilderten Vorgehensweise fordert das Kapitel den neoinstitutionalistischen ‚Weltkultur'-Ansatz an einem wesentlichen Punkt heraus. Ausgangspunkt der Argumentation ist die Beobachtung der ‚Weltkultur'-Forschung, dass bestimmte Kategorien und Regeln auf globaler Ebene institutionalisiert werden. Zu diesen gehören an zentraler Stelle rechtliche Regeln (vgl. Boyle/Meyer 2005). Während sich die ‚Weltkultur'-Forschung den Prozess dieser Universalisierung zum Gegenstand nimmt und dabei auf der Makroebene bleibt, wird eine solche institutionalisierte Kategorie – der ‚Flüchtling' – hier bis auf die Mikroebene des Flüchtlingslagers verfolgt, wo die Akteure mit dieser kulturellen Vorgabe auf verschiedene, spezifizierbare Weisen umgehen.

Die Dokumente des internationalen Flüchtlingsregimes fassen den Flüchtlingsbegriff in erster Linie als juristisches Konzept. Als solches ist er über andere Konzepte des internationalen Rechts – wie das des souveränen territorialen Nationalstaates – definiert und mit bestimmten gesetzlichen

Rechten und Pflichten verbunden. Es ist jedoch keineswegs selbstverständlich, dass institutionelle Regeln, die als Rechtsnormen formuliert sind, auf der Mikroebene auch als solche fungieren. Das setzt vielmehr eine entsprechende legalistische Deutung dieser Regeln durch die Akteure voraus. Tatsächlich ist eine solche Interpretation *eine* Art und Weise, wie die Bewohner von Flüchtlingslagern mit dem Flüchtlingsbegriff umgehen. Daneben jedoch setzen sie auch andere, nicht-rechtliche Deutungen ein oder definieren ihre Situation so, dass die Kategorie des ,Flüchtlings' gar nicht relevant wird. Der Zusammenhang zwischen den auf Makroebene institutionalisierten Regeln des Flüchtlingsregimes und den handlungsrelevanten Konzepten auf der Mikroebene des Flüchtlingslagers ist komplex. Die schließlich in den Praktiken des Flüchtlingslagers wirksamen Konzepte des ,Flüchtlings' sind durch eigenständige Einflüsse beider Ebenen gekennzeichnet. Vermittlungsprozesse zwischen der Ebene des Flüchtlingslagers und der des globalen institutionellen Regimes finden maßgeblich durch die Organisationen statt, die durch ihre Gliederung in mehrere Ebenen als Akteure in beiden Zusammenhängen auftreten. Das gilt für die relevanten UN-Organisationen wie für die Gastregierungen und (besonders internationale) NGOs.

9.2 SELBSTDEFINITIONEN VON FLÜCHTLINGEN

Flüchtlingslager sind Institutionen, die das internationale Flüchtlingsregime hervorgebracht hat. Sie sind in ihrer Existenz, in ihrer formalen Struktur und ihren informellen Interaktionsmustern davon abhängig, dass bestimmte Personen als ,Flüchtlinge' definiert sind. Dieser Begriff ist auf Lagerebene der Bezugspunkt für die offiziellen und legitimen Tätigkeiten der Verwaltungs- und Hilfsorganisationen und ihrer individuellen Mitarbeiter. Auf Seiten der Flüchtlinge allerdings ist es nicht selbstverständlich, dass sie diese administrative Kategorie übernehmen[3] – und wenn sie es tun, bleibt zunächst offen, wie sie den Begriff ,Flüchtling' selbst deuten.

Einige Lagerbewohner verweisen deutlich darauf, dass sie im Rahmen eines Etikettierungsprozesses als ,Flüchtlinge' kategorisiert wurden. In Meheba bezeichnet etwa Domingos Kapalo den Begriff ,Flüchtling' als „a title we are given"; er bezeichnet für ihn den Umstand des „we are not at home" (FoP, dL). Ein solcher ausdrücklicher Bezug darauf, mit einem „Titel" versehen worden zu sein, ist nicht die Regel. Gleichwohl lässt sich der Begriff in der sprachlichen Praxis der Flüchtlinge als von außen auferlegte Bezeichnung erkennen. Wenn die angolanischen Lagerbewohner auf beispielsweise Luvale oder Umbundu erzählen und kommentieren, benutzen sie regelmäßig das englische Wort „refugee" oder das portugiesische „refugiado", um sich selbst zu bezeichnen. Sie setzen es vor allem dann ein, wenn sie über ihre Beziehungen zur Lagerverwaltung reden oder ihr Leben mit dem von Sam-

biern oder mit ihrem eigenen früheren Leben in Angola vergleichen. Auch die Sprachen Luvale und Umbundu bieten Wörter mit der Bedeutung ‚runaways' (Luvale *vakakuchina*; Umbundu *vakwakutila*) an. Diese haben eine negative Konnotation und werden, unter der vielsprachigen Bevölkerung der Flüchtlingslager, nur von denen verstanden, die die jeweilige Sprache beherrschen. Vor allem aber ist mit ihnen nicht der spezifische administrative Status des ‚Flüchtlings' und damit die Assoziation eines Etikettierungsprozesses verbunden.[4]

Mit dem Begriff des Flüchtlings wird in den Lagern Leiden und Verwundbarkeit verbunden. Das Leiden wird auch im Rahmen afrikanischer Sprachen mit dem Flüchtlingsein verknüpft. *Vulnerability* ist ursprünglich ein Element des *humanitarian speak*, das die Flüchtlinge selbst zu benutzen begonnen haben.

Suffering – das Leiden als Flüchtling

Wenn Lagerbewohner ihr Leben als Flüchtlinge beschreiben, kommen sie immer wieder auf den Begriff des ‚Leidens' zurück.[5] Das folgende Zitat aus einem Gruppeninterview macht die mit dem ‚Leiden' verbundenen Assoziationen deutlich. José Musole beschreibt, wie die Gruppe das Leben im *Meheba Refugee Settlement* Freunden beschreiben würde, die nie dort waren:

> „We shall tell them about life in Meheba, about suffering, about lack of clothing, about hunger, about lack of enough food, enough proteins [...] then we shall also explain to them how difficult it is to go to the clinics because you need to pay for everything [...]. Even in this country where we ran to, we are people without dignity. [...] We don't have our value. [...] Our movement has to do with gate passes, and it's like we're in prison" (José Musole, Meheba, FoP, dL).

Hier werden mehrere Dimensionen des ‚suffering' genannt, die regelmäßig in den Interviews angesprochen werden. Erstens sehen die Flüchtlinge ihre Nahrung als unzureichend an, in der Menge wie in der Qualität. Bei diesem Urteil vergleichen die Flüchtlinge das Essen im Flüchtlingslager häufig mit dem in Angola, das sie mit großer Begeisterung schildern.[6] Diejenigen Lagerbewohner, die Essensrationen vom Welternährungsprogramm erhalten, beklagen sich insbesondere darüber, dass immer nur Erbsen als ‚relish' ausgegeben werden.[7] Erbsen machen den Körper nicht stark und verursachen Verdauungsprobleme – „die Kinder schlafen draußen", müssen also in der Nacht dauernd auf die Toilette. Oft wird der Ton der Gesprächspartner aufgebracht, wenn sie über die Erbsen sprechen:

> „Niemand kann morgens, mittags und abends Erbsen essen, die ganze Woche lang Erbsen, Erbsen, Erbsen, *jeden* Tag, nein, das ist also nicht möglich, es ist nicht möglich, niemals" (Nelito Songwi, Nangweshi, FV, nP).

Zweitens wird die Gesundheitsversorgung immer wieder kritisiert, sie sei nicht zugänglich oder teuer. Der Kostenvorwurf verweist auf – vermutete oder erlebte – Korruption, denn für die grundlegende gesundheitliche Versorgung in den Kliniken der Flüchtlingslager ist keine Bezahlung vorgesehen.

Abgesehen von materiellen Schwierigkeiten klagen Flüchtlinge über nicht-materielle Dimensionen des ‚Leidens'. Eine solche ist drittens das Gefühl, nicht respektiert zu werden, vor allem im Vergleich mit sambischen Staatsbürgern. Dieses Gefühl entsteht vor allem in Begegnungen mit sambischem, teils auch in solchen mit internationalem Lagerpersonal.

Ein vierter wesentlicher Punkt in der Erfahrung des ‚Leidens' ist die Begrenzung der Bewegungsfreiheit. Beklagt wird hier vor allem, dass sich damit die Möglichkeiten verringert, außerhalb des Lagers Geld oder Lebensmittel zu verdienen.

Insgesamt dreht sich das ‚Leiden' als Flüchtling um materielle Armut, die Beschränkung der Bewegungsfreiheit und den Verlust von Würde. Als Grund für Entbehrungen und Schwierigkeiten aller Art geben viele Lagerbewohner ihren Flüchtlingsstatus an. Das Flüchtlingsein wird beispielsweise immer wieder als hinreichende Erklärung dafür geäußert, dass jemand kein Geld hat, etwa von Chief Toh Muzala Likonge:

„There are some, they are part of the office and they say first pay money before we give you a [repatriation; KI] form. Now we are refugees, then that money, where shall we get it from? It is being heard like that from many who are going there" (Meheba, FoP, üL).[8]

Oliver Bakewell (2000b: 111) hebt hervor, dass spontan niedergelassene Flüchtlinge in sambischen Dörfern die gleichen Probleme beklagen wie die Bewohner von Meheba, sie aber im Gegensatz zu diesen nicht mit dem Flüchtlingsein in Zusammenhang bringen. Dies macht deutlich, dass die Verbindung von Leiden und Flüchtlingsein nicht zwangsläufig ist, sondern eine Interpretation von Betroffenen darstellt.

Wenn Flüchtlinge Gründe dafür angeben, dass sie diesem Leiden ausgesetzt sind, verweisen sie häufig auf ihre völlige Machtlosigkeit: Sie hätten nicht die Ressourcen, um sich den Zuständen zu widersetzen, egal, wie sie behandelt werden:

„Some of these things are just being done to make us suffer because we are refugees. Being in a foreign country, we don't have power to argue and talk so much even when things don't seem to be so good for us" (Edward Chinyemba, Meheba, FV, dL).

In dieser Perspektive ist mit dem Flüchtlingsein, mit dem „being in a foreign country", ‚Leiden' unausweichlich verknüpft. Das Leiden beinhaltet auch

den Mangel an Ressourcen, die zum Widerstand gegen die Deprivation genutzt werden könnten. Das Fehlen von materiellen, rechtlichen, sozialen, körperlichen und anderen Ressourcen ist mit dem Begriff der ‚vulnerability' verknüpft, der wiederum mit dem Flüchtlingsein verbunden ist.

Vulnerability – administrative Kategorie und *Master Status*

Formal bezeichnet der Begriff ‚vulnerables' eine spezifische administrative Kategorie von Flüchtlingen. Die Angehörigen dieser Kategorie haben das Recht auf zusätzliche Nahrungsmittel, Haushaltsgegenstände und Aufmerksamkeit des Personals. ‚Vulnerables' in diesem Sinn sind unter anderem Waisen, Behinderte und Minderjährige oder Ältere ohne Familie (vgl. UNHCR 2000b: 100-106).

Gleichzeitig beschreiben das Personal wie auch Lagerbewohner Flüchtlinge generell als ‚vulnerable', als verwundbar. Einige Mitarbeiter von Hilfsorganisationen sagen explizit, die Flüchtlinge seien noch verwundbarer als arme Sambier. Viele Flüchtlinge bezeichnen sich selbst als ‚vulnerable', übernehmen also die administrative Kategorie und benutzen sie, um Flüchtlinge allgemein zu beschreiben. In diesem Sinn relativiert Zezito Kaloke die Sonderkategorie der ‚vulnerables': „Indem wir Flüchtlinge sind, sind wir *alle* verwundbar" (Nangweshi, FV, nP).

Zwar beschreiben mehrere Interviewpartner Ungleichheiten innerhalb der Lagerbevölkerung, gleichwohl aber wird der ‚Flüchtling' als egalisierende Kategorie repräsentiert, als Primäridentität oder „master status" (E.C. Hughes, in Trotha 1983: 32-33). Gegenüber der Einordnung als ‚Flüchtling' sind alle anderen Identitäten der betreffenden Individuen nachrangig. Der Flüchtlingsbegriff wird zwar unter den Flüchtlingen und unter dem Organisationspersonal nicht ungebrochen und durchgängig in dieser Weise benutzt, die entsprechende Deutung ist aber gängig. Immer wieder beziehen sich Flüchtlinge auf einen solchen *master status* des ‚Flüchtlings', oft im Zusammenhang damit, dass sie über die ungleiche Behandlung verschiedener Lagerbewohner klagen. In dieser Interpretation setzt das Flüchtlingsein Hierarchien und Rollen außer Kraft, die es vor der Flucht in einer sozialen Gruppierung gab. Egal, ob eine Person in Angola beispielsweise einfacher Soldat oder General war, muss, wie ein Flüchtlingsvertreter in Nangweshi sagt, gelten: „Once they cross the border, they are just refugees." Diese Bemerkung bezieht sich kritisch darauf, dass im Jahr 2001 einige hohe UNITA-Militärs, die nach der Flucht im Lager Nangweshi einflussreiche Positionen innerhalb der Flüchtlingsbevölkerung beibehalten hatten, als „Exkombattanten" von der „zivilen" Lagerbevölkerung getrennt und in das Flüchtlingslager Ukwimi im Osten Sambias gebracht wurden.[9] Der zitierte Flüchtlingsvertreter fordert, dass im Kontext des Flüchtlingslagers nur die Eigenschaft des Flüchtlingseins berücksichtigt werden darf. Als ‚Flüchtlinge' sind alle Geflohenen gleich zu behandeln. Die Positionen, die Einzelne vor der Flucht in Angola innehatten, müssen dahinter zurücktreten, sie wer-

den mit der Einordnung als ‚Flüchtling' irrelevant. Diese Forderung gründet im Flüchtlingsein als Primäridentität, die als gemeinsamer Ausgangspunkt für die eigene Argumentation und für die Sichtweise der Flüchtlingsverwaltung unterstellt wird.

Auch Bewohner von Meheba beschreiben, wie sich in der Flüchtlingssituation soziale Positionen einander angleichen. Dies gilt etwa für die Stellung der ‚traditionellen' angolanischen *Chiefs*, die als Flüchtlinge im Lager leben. Die *Chiefs* selbst und die übrigen Flüchtlinge stimmen darin überein, dass sie alle als Lagerflüchtlinge dem gleichen Leiden ausgesetzt sind: „Even the Chief, even us, his subjects, are all suffering together, here as refugees, there's nothing we can do" (José Musole, FoP, dL). In diesen Beispielen werden alle Flüchtlinge als gleich konzeptualisiert. Das geschieht einerseits, indem die Lebenssituation der Flüchtlinge im Lager als gleich *wahrgenommen* wird, wie von José Musole. Er betont, wie alle, ungeachtet ihrer früheren Position, als Flüchtlinge zusammen und gleichermaßen leiden. Andererseits *benutzen* Lagerbewohner die Gleichheit aller Flüchtlinge als Argument, wenn sie sich über eine Sonderbehandlung bestimmter Flüchtlinge beklagen. Gleichheit wird in diesem Fall beansprucht, die ungleiche Behandlung verschiedener Flüchtlinge als Normabweichung wahrgenommen. Die kritisierte Sonderbehandlung einzelner Flüchtlinge kann eine Besserstellung ebenso wie eine Schlechterstellung beinhalten. Einen vielfach als ungerechtfertigt empfundenen Vorteil stellt es zum Beispiel dar, wenn manche Flüchtlinge als ‚vulnerables' zusätzliche Unterstützung von der Verwaltung erhalten. Dies erregt den Unwillen der Übrigen. So übersetzt der Forschungsassistent einen Bericht des jungen Flüchtlings Elísio Kapalo:

> „He just hears that there are things that come for refugees, and when they say ‚refugees' then it includes *everyone* in the camp, whether arrived twenty or thirty years ago or recently arrived, they are all refugees. But then, to him, it's not clear because the distributions of these things are not done in that way. They very much talk about ‚new arrivals' and ‚new arrivals', and yet certain things come not only for new arrivals"[10] (Meheba, FoP, dL).

Kritisiert werden aber auch Fälle von Sonderbehandlung, bei denen einzelne Flüchtlinge gegenüber den übrigen benachteiligt werden. Ein Beispiel ist der angesprochene Fall, in dem die Verwaltung ‚Ex-Kombattanten' zwangsweise in ein separates Lager umsiedelte. Ist er erst Flüchtling, so die Argumentation, dann muss ein ehemaliger General ebenso behandelt werden wie ein ehemaliger einfacher Soldat. Der Flüchtlingsstatus ist den früheren Positionsdifferenzen übergeordnet, an ihm muss sich die – folglich einheitliche – Behandlung aller Flüchtlinge orientieren.

In beiden Fällen gründen die entsprechenden Klagen, Kommentare und Forderungen auf einer Argumentation der Gleichheit, in diesem Fall der aller Flüchtlinge. Während Vorstellungen von Gleichheit aller Wahrschein-

lichkeit nach in allen Kulturen vorhanden sind, hat Gleichheit im humanitären Regime als zentrale Legitimationsfigur eine besondere Stellung inne. Sie ist ein grundlegender Bestandteil der universalistischen westlichen Werte, die nach den Analysen der ‚Weltkultur'-Forschung verbreitet werden (vgl. Berkovitch 1999: 12), in diesem Fall durch das internationale Flüchtlingsregime. Der legitimatorische Bezug auf die Gleichheit findet sich wieder in den Argumentationsmustern derjenigen, die als Lagerflüchtlinge Teil dieses Regimes geworden sind. In den Diskussionen darüber, was lagerintern eine gerechte Verteilung von Hilfsgütern und –diensten und eine angemessene Behandlung der Bewohner ist, prägt die Legitimationsfigur der Gleichheit auch die Argumente der Flüchtlinge.

9.3 LEIDEN ALS ERFAHRUNG UND RESSOURCE

Der ‚leidende Flüchtling' ist eine hoch institutionalisierte Figur (vgl. Malkki 1995a: 8-17). Sie ist den Akteuren im Flüchtlingslager selbstverständlich und wird im Lageralltag kaum hinterfragt. Organisationspersonal wie Lagerbewohner sind mit der Figur des leidenden und verwundbaren Flüchtlings vertraut, ohne dass sie einer expliziten Erklärung bedürfte. Das im neo-institutionalistischen Institutionenbegriff zentrale Merkmal der Selbstverständlichkeit (vgl. Jepperson 1991: 147) ist bei der Figur des ‚leidenden Flüchtlings' in hohem Maß erfüllt.

Allerdings tritt diese Figur aus der unreflektierten Selbstverständlichkeit heraus, wenn die Lagerbevölkerung das Konzept gezielt einsetzt. Die Bewohner nutzen es unter anderem, um die Entscheidungsprozesse eben der Organisationen zu beeinflussen, die als Träger des internationalen Flüchtlingsregimes für die Etikettierung von Menschen als ‚Flüchtlinge' stehen. Daneben beziehen sie sich auf das Konzept, um ihre eigenen Erfahrungen zu interpretieren.

In der Deutung ihrer eigenen Erfahrungen verbinden viele Lagerbewohner die Figur des ‚Leidens als Flüchtling' mit Ereignissen, die stattfanden, bevor sie als Flüchtlinge registriert wurden. Das gilt insbesondere für Erlebnisse im Krieg und auf der Flucht. In vielen Gesprächen wird das Verlassen des Zuhauses generell mit Leiden in Zusammenhang gebracht. Prägnant formuliert der angolanische *Chief* Likonge in Meheba: „In running away, there is suffering, not life" (dL). Während Leiden in der Lagersituation oft auf Armut und Machtlosigkeit zurückgeführt wird, betonen viele Flüchtlinge, dass erzwungene Migration an sich schon Leiden mit sich bringt:

> „Denn mit Sicherheit, als Ausländer in einem fremden Land, selbst wenn ... das so schöne Wetter, das so gute Leben, du verbringst die Zeit damit, in Milch zu schwimmen ... es ist immer noch die Fremde" (Pastor Mateus, Nangweshi, nP).

Der Sprecher hebt hier hervor, warum die Lagerbewohner selbst dann eines Tages nach Angola zurückkehren wollten, wenn das Leben in Nangweshi ohne Einschränkungen wäre (was es nicht ist). Allein der erzwungene Aufenthalt außerhalb des Herkunftslandes ist schmerzlich, alle anderen Schwierigkeiten kommen dann noch hinzu. Dagegen wird das Leben in Angola vor dem Krieg oft als frei von Leiden beschrieben.[11]

Insgesamt dient das ‚Leiden' zur Interpretation eigener Erfahrung nicht nur in Verbindung damit, ein von UNHCR verwalteter Lagerflüchtling zu sein. Es ist umfassend präsent im Zusammenhang mit Krieg, interner Vertreibung und der Flucht aus Angola und nach Sambia.

Die Übernahme der Figur des ‚leidenden Flüchtlings' endet allerdings nicht an diesem Punkt autobiographischer Reflexion. Die Lagerbevölkerung ist sich wohl bewusst, dass das Konzept des ‚Flüchtlings' der zentrale Bezugspunkt des administrativen und humanitären Handelns der Organisationen im Lager ist. Diese beziehen sich auf den ‚Flüchtling' in erster Linie als einen verwundbaren und leidenden Menschen (vgl. Turner 2006: 40; Horst 2006: 99-103). Genauer sehen sie ihn als Träger von Rechten und als jemanden, der Mitgefühl verdient. Diese Perspektive ist wiederum für die Lagerbewohner erwartbar.

In der Konsequenz kann das Etikett ‚Flüchtling' als Selbstbeschreibung angenommen und als Ressource in der Interaktion mit der Lagerverwaltung eingesetzt werden (s.a. Horst 2006: 14f.). In der Aneignung und dem Einsatz dieses humanitären Konzeptes können zwei Interpretationsrahmen unterschieden werden. Den einen bezeichne ich als „Legalismus", den anderen als Rahmung des „Erbarmens".[12]

Der ‚leidende Flüchtling' im Deutungsrahmen des Erbarmens

Wer in einem Flüchtlingslager forscht, wird wahrscheinlich zuerst auf den Deutungsrahmen des Erbarmens als Rahmung des Flüchtlingseins stoßen – vor allem, wenn eine *chindele*, eine weiße Person, die Untersuchung durchführt (s.a. Bakewell 2000a: 368). Ein einschlägiges Beispiel ist eine Episode, die sich wenige Wochen nach meiner Ankunft in Meheba abspielt:

Als mein lokaler Forschungsassistent Joaquím Melo und ich mit den Fahrrädern durch das Lager fahren, treffen wir zwei junge Männer. Joaquím kennt die beiden, wir halten an, und die drei unterhalten sich eine Weile in Umbundu. Ohne etwas zu verstehen, hörte ich einem anscheinend ganz normalen Gespräch zu. Dann wenden sich die beiden Männer mir zu, und als sie mich auf Französisch (mit deutlichem Akzent) ansprechen, ist ihr Tonfall völlig verändert. Sie winden sich, zeigen auf ihre Mägen und Kleidung und klagen in buchstäblich jammerndem Tonfall: „Madame, wir leiden, wir haben Hunger, wir sind Flüchtlinge, wir sind am verhungern", und

ähnliches mehr. Ich bin überrascht, da ich sie gerade in ganz gewöhnlicher, unspektakulärer Stimmlage habe sprechen hören – und sie wissen, dass ich sie gehört habe. Aber offensichtlich gehen sie davon aus, dass eine Selbstpräsentation als leidende Flüchtlinge mein Mitgefühl hervorrufen wird, von dem sie vielleicht in der einen oder anderen Form profitieren können. Ihre Darbietung des ‚leidenden Flüchtlings' ist so eindeutig inszeniert, dass hier der gezielte Einsatz des Etiketts ‚Flüchtling' in fast destillierter Form zu beobachten ist. Jedoch ist die Episode nur eine von zahlreichen ähnlichen Ereignissen zwischen Flüchtlingen und Besuchern oder Personal des Lagers. Im Interpretationsrahmen des Erbarmens, der auf dem Prinzip des Mitgefühls basiert, wird das Flüchtlingsetikett auf Grundlage der hoch institutionalisierten Verbindung eingesetzt, die die Figur des ‚Flüchtlings' mit einem Zustand des Leidens und der Bedürftigkeit assoziiert. Dieser Zusammenhang basiert nicht auf einer formalisierten Definition des ‚Flüchtlings'; der Deutungsrahmen des Erbarmens bezieht sich nicht auf den legalen Status von Flüchtlingen. Der ‚leidende Flüchtling' ist eine kulturelle Figur. Sie kann als Interpretationsschema unter so gut wie allen Organisationsmitarbeitern und Besuchern in einem Flüchtlingslager als Bestandteil ihres Wissens vorausgesetzt werden. Die Flüchtlinge, die sie benutzen, zielen darauf ab, die folgende, fast reflexhafte Sequenz in Gang zu setzen:

Flüchtling → Leiden → Mitgefühl → Almosen

In dieser Kette von Implikationen geht das Flüchtlingsein mit Leiden einher und ruft daher Mitgefühl hervor, das wiederum einen Drang zur Folge hat, dem leidenden Flüchtling ein Almosen zu geben. Die Sequenz entspricht Deutungsmustern des Personals in den Lagern. Vor allem unter *expatriates* ist der Wunsch, notleidenden Menschen zu helfen, das prominenteste Motiv für ihre Arbeit im Flüchtlingslager.

Allerdings reduziert die überwältigende Zahl leidender Menschen in den Lagern die Chance dafür, dass eine Einzelperson vom Personal aus Mitgefühl oder Mitleid unterstützt wird. Noch unwahrscheinlicher wird dies durch das Misstrauen, das die Mitarbeiter den Aussagen von Flüchtlingen entgegenbringen. Zu den wenigen Ausnahmen, die während der Feldstudie zu beobachten sind, gehören zwei geistig behinderte junge Männer in Meheba. Sie sind dafür bekannt, dass sie nur betteln, wenn sie Hunger haben. Vor allem aber sieht man sie als intellektuell unfähig an, ihre Verwundbarkeit bewusst taktisch einzusetzen, um materielle Vorteile zu erlangen. Die beiden erhalten regelmäßig Essen, gelegentlich auch andere Dinge wie Secondhand-Kleidung, von Mitarbeitern der Hilfsorganisationen; das Personal finanziert diese Hilfen teilweise privat.

Konfrontiert mit Zehntausenden Flüchtlingen, ziehen sich die Mitarbeiter im Lager meist auf legalistische Argumente zurück, um Bitten abzuschlagen, sie mögen einem Flüchtling aus Mitgefühl helfen. Wie in Meheba beobachtet, wird zum Beispiel sinngemäß erklärt: Ja, man hat gesehen, dass

dem Bittsteller ein Bein amputiert wurde und er daher ‚vulnerable' ist, da er gerade im Büro seine Prothese abgenommen und ungebeten seinen Beinstumpf vorgezeigt hat; aber nein, leider kann man ihm dennoch keine Decke geben, denn die Decken sind zweckgebunden gespendet worden und dürfen nur an Rückkehrer nach Angola vergeben werden. Mit anderen Worten: Man würde ihm gerne helfen, darf es aber aus rechtlichen Gründen nicht.

Der ‚leidende Flüchtling' im Legalismus

Eine legalistische Argumentation wie in dem letztgenannten Beispiel ist kein Monopol der Verwaltungsmitarbeiter. Deren legalistische Verwendung des Flüchtlingsbegriffs trägt vielmehr dazu bei, dass die Flüchtlinge ihn ebenso deuten und einsetzen, wie auch das Konzept des ‚Flüchtlings' insgesamt durch Verwaltungspraktiken in den Lagern reproduziert und verbreitet wird. Die Figur des mit Rechten ausgestatteten ‚Flüchtlings' ist ein Element des internationalen Flüchtlingsregimes, und eben diese Rechte klagen die als ‚Flüchtlinge' Kategorisierten gegenüber den Akteuren des Regimes auf Lagerebene dann ein und werden so von Bittstellern zu Klägern.

Aus Sicht der Flüchtlinge ist es einerseits Teil ihres vielfach beschriebenen ‚Leidens', dass sie keine Rechte haben. Die prägnante Formulierung von Janete Aswelela, eine Flüchtlingsfrau ohne Position in Nangweshi, steht für viele ähnliche Aussagen: „Because us, we are refugees, we have no rights" (dU). Andererseits haben die Bewohner von Flüchtlingslagern, in den Jahren oder Jahrzehnten ihres Lebens mit den Verwaltungsorganisationen, gelernt, dass das humanitäre Etikett ‚Flüchtling' mit legalen Rechten verbunden ist. Klagen über unzureichende Unterstützung im Flüchtlingslager fassen Flüchtlinge immer wieder in ein Vokabular, das sich auf ihre ‚Rechte' bezieht:

> „[...] manchmal fragen wir uns – hat ein Flüchtling nicht ein Recht auf Zucker? Hat er kein Recht auf Milch? Hat er kein Recht auf Reis? Immer ist es Nshima mit Bohnen – nicht Bohnen, Erbsen auch noch, und es ist deshalb, dass es mehr Krankheiten gibt, es gibt, es gibt viele. Nshima, Nshima, Nshima, Nshima, Nshima, Nshima mit Erbsen, das ist wirklich eine Schwierigkeit" (Isaki Lukuta, Mitglied des Neighbourhood Watch, Nangweshi, nP).

Bei Beschwerden über den Versorgungsstandard im Flüchtlingslager liegt für Isaki Lukuta die Frage nahe, ob dieser den Rechten entspricht, die ein Flüchtling ‚hat'. Dies geschieht hier in einem Bereich, der regelmäßig Bestandteil des von Flüchtlingen beschriebenen ‚suffering' ist – dem Essen. Die verbreitete Klage, dass es immer nur Erbsen gibt, wird hier rechtlich gerahmt mit der Frage, ob das nicht gegen Rechte ‚des Flüchtlings' verstößt.

Anhand des folgenden, ausführlicheren Zitats einer Gruppe von Flüchtlingen in Meheba lässt sich zeigen, wie Lagerbewohner den Deutungsrah-

men des Legalismus nutzen. Die hier zitierten Flüchtlinge befinden sich in der bereits angesprochenen Auseinandersetzung mit der Verwaltung, in deren Rahmen sie Bezahlung für Straßenarbeiten verlangen, die sie im Lager durchgeführt haben. Während die Verwaltung behauptet, es sei vereinbart gewesen, dass die Arbeit freiwillig und unbezahlt sei, haben die Flüchtlinge eine Vergütung erwartet. Als die Flüchtlinge ein Treffen mit UNHCR und dem *Refugee Officer* fordern und diese nicht zum anvisierten Termin erscheinen, blockiert eine Gruppe von Flüchtlingen das Tor des Bürogeländes. Die Situation eskaliert, Flüchtlinge zerschlagen Fensterscheiben, die Polizei feuert Tränengaspatronen ab, wobei die zeitliche Reihenfolge unklar bleibt. Am Nachmittag desselben Tages erklären mir einige der beteiligten Flüchtlinge die Situation:[13]

01	Because we are refugees, we ran away from our country, we will not do any work for free.
02	We are sufferers.
03	As you can see.
04	What are we wearing. [...]
05	And we said [to the administration; KI] [...] If you insisted and clearly told us that we were to do this work voluntarily, we wouldn't have done it.
06	And no refugee is allowed to do any work for free. [...]
07	Did you make us work on the road as slaves would, just because we left our countries and came here?
08	[Like?] in Egypt where the Israelites were made to work for free.
09	We are also very surprised.
10	The Government making people work for free. [....]
11	[We said] call the [Refugee Officer] and [the UNHCR Field Officer], we want to talk to them.
12	If it is allowed that a refugee should be asked to do work for free.
13	If not, then give us access to the telephone so that we communicate to Geneva.
14	So that if Geneva responds that yes it is allowed to ask a refugee to do work for free, then we will stop and end here. [...]
15	We said well, we ran away from war. We ran away from bullets. And that's why we are here as refugees. Now coming here, we are coming to claim our money, we are still being threatened with bullets. Now is it that the war, the bullets we ran away from our country, are still with us here?
16	Then there was no reason for us to run away from our country.
17	We thought of coming to Zambia so that we are safeguarded.
18	Meanwhile it's the same thing. [...]
19	We are very angry; we are very annoyed; even as at now, we are not happy. [...]

20	Now the question is are the paramilitary here so that they guard us or are they here to shoot at us or kill us. [...]
21	Because in their country, they have no regard for us as refugees, they look at us as foolish people. [...]
22	We are suffering very much. There are many things that are coming for us that we are not being given.
23	Look at our feet. What are we wearing, we are wearing flip- flops. [...]
24	We have seen that there is nobody who is taking care of us.
25	We are not being guarded. They are just making us suffer.

In Zeile 1 dieses Zitats nennt der Sprecher das Flüchtlingsein als Grund, warum die Gruppe nicht ohne Bezahlung arbeiten wird. In derselben Zeile werden ‚Flüchtlinge' als diejenigen definiert, die aus ihrem Land geflohen sind. Unmittelbar im Anschluss, in Zeile 2, identifiziert der Sprecher die Gruppe als „sufferers", als Leidende, und er verweist auf ihre Kleidung als sichtbaren Beweis (Z. 3/4). Der Bezug auf das ‚Leiden' kann hier ein Merkmal des Flüchtlingseins oder ein Grund dafür sein, nicht ohne Bezahlung zu arbeiten. Die nächsten zwei Zeilen zeigen, dass ersteres wahrscheinlicher ist, denn es wird eine andere Begründung genannt, weshalb die Gruppe nicht gratis arbeiten will: Keinem Flüchtling ist es erlaubt, unbezahlt eine Arbeit zu tun (Z. 6). Dieses Argument, und der mit ihm einhergehende legalistische Deutungsrahmen, erweist sich als wesentlich für die Perspektive der Flüchtlinge auf die Situation, wie die folgenden Passagen zeigen.

In den Zeilen 7 und 8 vergleichen die Sprecher ihre Situation mit der der Israeliten, die in der biblischen Erinnerung von den Ägyptern als Sklaven behandelt wurden.[14] Im Folgenden äußern die Flüchtlinge die Auffassung, dass ihre legalen Rechte es der Regierung verbieten, sie zu versklaven, indem sie sie ohne Bezahlung arbeiten lassen – und sie verbinden diese Rechte explizit mit „Genf". Die Instanz, mit der sie dort sprechen wollen, ist aller Wahrscheinlichkeit nach die Zentrale des UNHCR. Als Hüter des internationalen Flüchtlingsrechts soll das UNHCR-Hauptquartier entscheiden, ob es erlaubt ist, Flüchtlinge zur Gratisarbeit aufzufordern – und wenn es das ist, werden die Straßenarbeiter das akzeptieren und nachgeben. Die Flüchtlinge sind sich darüber im Klaren, dass das rechtliche Konzept des ‚Flüchtlings' von den Organisationen auf lokaler oder nationaler Ebene nur vermittelt wird, sie aber nicht dessen Urheber sind. Die Interpretationshoheit wird beim UNHCR-Hauptquartier in Genf gesehen, also der Zentrale einer internationalen Organisation.

In den folgenden Zeilen des Zitats führen die Flüchtlinge ihre legalen Rechte, die sie verletzt sehen, mit Bezug auf den Tränengaseinsatz weiter aus. Sie sind vor Kugeln geflohen, das hat sie zu Flüchtlingen gemacht – hier stärken sie die in Zeile 1 gegebene Definition. Sie hielten Sambia für

ein Zufluchtsland, in dem sie ihrer Leben sicher wären. In Zeile 20 stellt der Sprecher eine Frage zum Mandat der paramilitärischen Polizei in Meheba: Ist sie anwesend, um die Flüchtlinge zu behüten oder um auf sie zu schießen? Mit Blick auf die rechtliche Grundlage der paramilitärischen Präsenz ist die Frage rhetorisch: Der Sprecher beansprucht das Recht, behütet, geschützt zu werden. Allerdings führt er aus, dass das Handeln der paramilitärischen Polizei von ihrem rechtlichen Mandat abweicht. Weder die Polizisten noch sonst jemand sorgen für die Flüchtlinge, denn sie haben „no regard for us as refugees" (Z. 21). Im Gegenteil: „They are just making us suffer" (Z. 25). Dieses umfassende Pronomen „they" ist eine in Gesprächen mit Flüchtlingen häufig wiederkehrende Bezeichnung für die Lagerverwaltung insgesamt, so undurchschaubar, wie sie für viele der Bewohner ist. Aus dem Kontext wird klar, dass das angesprochene Leiden sich auch auf das Abfeuern von (Tränengas-) Schüssen bezieht; gleichzeitig aber verweist der Sprecher wiederum auf die Armut der Flüchtlinge, indem er diesmal auf die Flip-Flops verweist, die sie statt fester Schuhe tragen.

Mit einer kurzen Bemerkung in Zeile 22 erwähnt der zitierte Flüchtling ein Thema, das in den Interviews immer wieder angesprochen wird: Es kommen viele Dinge für die Flüchtlinge ins Lager, die ihnen dann nicht ausgehändigt werden. Dies bezieht sich auf eine weitere wahrgenommene Verletzung der Rechte von Flüchtlingen. Die Verwaltung wird beschuldigt, Spenden für die Flüchtlinge zu veruntreuen, und diese Korruption trägt zu der Armut bei, unter der die Flüchtlinge leiden. Ebenso wie die Schüsse sind Unterschlagungen von Hilfsgütern eine Form, sich nicht um die Flüchtlinge zu kümmern – worauf diese jedoch juristisch ein Recht haben.

Eine Rückkehr zu Zeile 19 schließlich erlaubt es, den Unterschied zwischen dem Deutungsrahmen des Erbarmens und dem des Legalismus weiter zu verdeutlichen. Hier verbalisiert der Sprecher, was schon im Tonfall und der Mimik der unbezahlten Straßenarbeiter deutlich war: „We are very angry; we are very annoyed; [...] we are not happy." In der legalistischen Deutung haben Flüchtlinge durch ihren Status in einer Situation des Leidens ein Anrecht auf Hilfe. Dieses zu erfüllen ist die Lagerverwaltung verpflichtet. Der offene Ärger und die fordernde Haltung der enttäuschten Straßenarbeiter stehen in scharfem Kontrast zu dem jammernden Bitten der zwei zuvor beschriebenen Flüchtlinge. Diese bezogen sich auf den Deutungsrahmen des Erbarmens, und in dem hätte Hilfe, um ihr Leiden zu mildern, eine freiwillige Großzügigkeit bedeutet. Im Deutungsrahmen des Legalismus wird Unterstützung gefordert, in der Rahmung des Erbarmens darum gebettelt.

Während also die angenommene Reaktionssequenz im Erbarmens-Rahmen das Flüchtlingsein mit Leiden, Mitgefühl und Almosen verbindet, ist der Zusammenhang im Deutungsrahmen des Legalismus folgender:

Flüchtling → Verwundbarkeit → legale Rechte → Erfüllung von Forderungen

Die institutionalisierte Figur des Flüchtlings, als administrativer und rechtlicher Bezugspunkt des internationalen Flüchtlingsregimes und seiner Organisationen im Lager, ist mit einer spezifischen Verwundbarkeit (*vulnerability*) assoziiert. Diese leitet sich aus der Situation des Flüchtlings ab, nicht unter dem Schutz seines Herkunftslandes zu stehen, und rechtfertigt die mit dem Flüchtlingsstatus verbundenen Rechte. Wenn Menschen nun ihren Flüchtlingsstatus anführen, um die Erfüllung dieser Rechte einzufordern, dann erwarten sie das zu erhalten, wozu sie legal berechtigt sind. In der Konsequenz erscheint fortgesetztes Leiden hier als ein Versagen der Lagerverwaltung bei der Erfüllung ihrer Pflichten den Flüchtlingen gegenüber.

Der Deutungsrahmen des Legalismus bezieht sich direkt auf das internationale Flüchtlingsregime, seine kodifizierten Normen, institutionalisierten Regeln und legitimatorischen Werte. Das ließe vermuten, dass dieser Deutungsrahmen für Flüchtlinge und Personal eine gemeinsame Grundlage darstellt, auf der Entscheidungen im Lager zur beiderseitigen Zufriedenheit getroffen werden könnten. In einem gewissen Ausmaß ist das auch durchaus der Fall. Allerdings bestehen auch hier Hindernisse in der politischen Ordnung der Lager. Der Korruptionsvorwurf in Zeile 22 des obigen Zitats ist Symptom eines generalisierten Misstrauens, das Flüchtlingslager als Institutionen kennzeichnet (s. Kap. 15). In dem Vorwurf, die Verwaltung betrüge die Lagerflüchtlinge um die Unterstützung, die ihnen rechtlich zusteht, wird ein weit verbreitetes Misstrauen der Flüchtlinge gegenüber den humanitären Organisationen deutlich. Bei deren Personal allerdings gibt es ein mindestens ebenso grundlegendes Misstrauen gegenüber den Flüchtlingen (vgl. Horst 2006: 14). Ihnen wird regelmäßig vorgeworfen, sich durch das Instrumentalisieren und Manipulieren formaler Rechte materielle Vorteile zu verschaffen. Die unterstellten – und sicher auch praktizierten[15] – Wege, rechtliche Regeln zum persönlichen und familiären Vorteil auszunutzen, beinhalten beispielsweise das Organisieren einer zusätzlichen *temporary card*, mit der man weitere Essensrationen erhält, oder das Ausgeben der Großmutter einer Familie als ‚unbegleitete ältere Person', die administrativ als *vulnerable* zählt und daher zu zusätzlicher Unterstützung berechtigt ist.

Weiter eingeschränkt wird die Möglichkeit, die legalistische Interpretation des Flüchtlingsstatus als Ressource zu nutzen, durch die ungleiche Verteilung spezifischen Wissens in den Lagern. Oft wissen Lagerbewohner zwar, dass sie legale Rechte *als* Flüchtlinge haben, über deren genauen Inhalt sind sie sich jedoch nicht sicher. So fragten immer wieder Flüchtlinge auch während Interviews, wie ein Problem rechtlich zu deuten sei, wen sie nach ihren Rechten fragen und an wen sie sich wenden könnten, um sie durchzusetzen. Auch in der oben beschriebenen Gesprächssituation fragten mich die Straßenarbeiter, ob es meiner Meinung nach rechtens sei, dass Flüchtlinge unbezahlt arbeiten.

9.4 DEUTUNGEN JENSEITS DES LEIDENS

Wie gezeigt wurde, benutzen Lagerbewohner die Figur des ‚leidenden Flüchtlings' in den Deutungsrahmen des Erbarmens und des Legalismus. Dabei eignen sich Flüchtlinge, die als Inbegriff der Machtlosigkeit gelten, humanitäre Begriffe wie den des ‚Flüchtlings' an und setzen sie im eigenen Interesse ein. Allerdings ist diese Nutzung des Flüchtlingsetiketts als Ressource nicht die einzige Interpretation, die Lagerbewohner ihrer Situation geben. Mindestens zwei weitere Deutungsmuster lassen sich ausmachen, die über das ‚Leiden' hinausgehen.

Im Bauch deines Freundes

Das Flüchtlingslager als Zufluchtsort wird nicht immer als ein Ort des Elends geschildert. In vielen Gesprächen bringen Flüchtlinge ihre Dankbarkeit gegenüber Sambia zum Ausdruck, da das Land sie aufnahm, als sie vor dem Krieg flohen. Der Zufluchtsort ist also „ein Gebiet, wo man leiden kann, aber wo man nicht durch Kugeln stirbt", wie Hilario Sania es ausdrückt (Nangweshi, FOrg, nP). Diese Dankbarkeit ist mit dem Gefühl verbunden, ein Gast zu sein.[16] Die Umbundu- wie die Luvale-Kultur erwartet von einem Gast, der aufgenommen wird, dankbar zu sein und sich nicht über Einschränkungen zu beklagen. Ein Gast fordert nicht Zuwendungen, als wären sie sein fragloses Recht. Im Gegenteil, ein Gast ist bescheiden, zurückhaltend und zufrieden mit dem, was er angeboten bekommt.

Diese Interpretation der Flüchtlingssituation scheint eher den internen Diskurs unter Lagerbewohnern zu prägen als die Interaktionen mit der Verwaltung. Sie kommt unter anderem in einem Sprichwort zum Ausdruck, das Flüchtlinge untereinander oft benutzen – etwa, wenn sie in einer Versammlung darüber sprechen, dass sie die Lagerregeln akzeptieren müssen, beispielsweise das Verbot, in der Umgebung des Lagers Bäume zu fällen. Das Sprichwort lautet:

> "When you are in your friend's womb, don't stretch your legs"
> (Umbundu: „Nda okasi vimo kyukwele kukatandavale").

Diese Interpretation der Lebenssituation in einem Flüchtlingslager geht damit einher, Einschränkungen zu akzeptieren. Gleichzeitig bezieht sich das Sprichwort auf Besuche und damit auf eine begrenzte Zeitspanne. Früher oder später muss man seine Beine wieder strecken. Wenn das Sprichwort auf die Situation als Flüchtling angewandt wird, wird damit auch dieser Zustand als zeitlich begrenzt gesehen – was im Übrigen der Sichtweise des internationalen Flüchtlingsregimes entspricht. In der Perspektive des Gastseins können die Schwierigkeiten des Flüchtlingsdaseins für eine unbestimmte, aber jedenfalls begrenzte Zeitdauer ertragen werden.

Zuhause sein

Vor allem Flüchtlinge, die schon lange in Sambia sind, erleben das Dasein im Lager oft nicht mehr als einen Ausnahmezustand. Es ist kein *limbo*, kein Wartezustand.[17] Domingos Kapalo etwa, der 1966 aus Angola floh, sagt zum Leben seiner Familie in Meheba: „Life in Meheba has become part of us, so it's like, it's a home, it's life no longer in an alien land, but life at home" (dL). Nene Muswema, eine alte Frau, die seit den frühen siebziger Jahren als Flüchtling in Meheba lebt, sieht Sambia als ihre Heimat:

„I am here in Zambia. Zambia is my country because it is where God has safeguarded my life, which was about to be taken away by the soldiers who invaded my home with guns in the vehicle wanting to shoot at me and kill me" (üC).

Nene Muswema besteht darauf, dass sie nicht einmal den Ort, an dem sie in Angola lebte, wieder finden würde: „Thinking of going back, I will not know the place. I will not know even a bit of that place. If I went looking for the place [...], I would not know it." Einen Ort nicht mehr zu kennen, disqualifiziert ihn als „Heimat", da intime Kenntnis und Zugehörigkeit eng miteinander verbunden sind. Hier zeigt sich ein grundlegender Bruch mit der institutionalisierten Figur des Flüchtlings, wie sie das internationale Flüchtlingsregime versteht. Die Flüchtlinge, die ihren Zufluchtsort nun als Zuhause sehen, unterlassen es nicht nur, den Status als ‚Flüchtling' für sich gezielt zu nutzen. Vielmehr setzen sie sich von einem Kernmerkmal der institutionalisierten Figur des Flüchtlings ab, von seinem als selbstverständlich unterstellten Wunsch, „nach Hause" „zurückkehren" zu wollen. Diese Interpretation des Flüchtlingseins gehört zur Organisationskultur namentlich des UNHCR.[18]

Wird der Zufluchtsort als Zuhause gesehen, dann wird das Leben dort zur Normalität. Schwierigkeiten werden nicht als besonderes Leiden gesehen, das aus dem Ausnahmezustand des Flüchtlingsdaseins resultiert. In der Konsequenz erscheinen Probleme als etwas, womit die Betroffenen selbständig umzugehen haben. Es bietet sich aus dieser Perspektive nicht an, *als* Flüchtling um Mitgefühl zu bitten oder auf Rechten zu bestehen, die sich aus dem Flüchtlingsstatus ergeben. Wird das Leben im Flüchtlingslager als normales Leben zuhause interpretiert, dann verliert die Verbindung ihre Relevanz, die zwischen dem Flüchtlingsein und der Hilfserwartung besteht. Dieser Zusammenhang wird auch deutlich, wenn Justina Kuwaha beschreibt, wie ihr Leben nach der Rückkehr von Meheba nach Angola aussehen wird, wenn sie kein Flüchtling mehr ist:

„[T]here you have already reached your home. Who will you complain to? Nobody. You will complain to your own hand only with your heart, so that I work, so that I find a living" (üL).

Wenn du zuhause bist, so Justina Kuwaha, gibt es niemanden mehr, an den du dich mit Klagen wenden kannst. Das Leben muss dann mit eigener Hand bewältig werden. Dies unterscheidet das Leben zuhause von dem als Flüchtling, in dem es Instanzen gab, an die sich Flüchtlinge mit Schwierigkeiten wenden können. Wenn Bittstellen und Fordern aufgrund des Flüchtlingsstatus keine Optionen sind, wenn das Leben als normal und nicht als an das Flüchtlingsein geknüpfter Ausnahmezustand gesehen wird, so wird die Selbstverantwortung zu dem Prinzip, nach dem es gemeistert werden muss.

Wird das Lagerleben als Leben daheim gedeutet, bietet es sich also nicht mehr an, das Etikett ‚Flüchtling' als Ressource in der Interaktion mit der Verwaltung einzusetzen. Allerdings birgt die Deutung des Zufluchtsortes als Zuhause andere Chancen. Alfredo Chasanya in Nangweshi betont: Nur wenn du zuhause bist, „the heart and the brain will be settled" (FoP, dU).[19] Lagerbewohner, die sich nicht auf die Deutungsrahmen des Legalismus oder des Erbarmens beziehen, verlieren damit eine Ressource in der Lagerpolitik. Daraus ergibt sich jedoch nicht notwendigerweise insgesamt ein Nachteil, da sich ihnen andere Perspektiven mit ihren spezifischen Vorteilen eröffnen. Wenn sie sich mit ruhigem Kopf und Herzen an ihrem neuen Wohnort niederlassen, ist ihre Situation nicht mehr mit den hohen psychischen Belastungen des stets vorläufigen und unsicheren Flüchtlingsdaseins geprägt. Längerfristige Planungen werden möglich, was wiederum auch den Aufbau materieller Ressourcen fördern kann.

Menschen, die institutionell als Flüchtlinge kategorisiert werden, haben somit mehrere Möglichkeiten, ihre Situation zu deuten. Allerdings sind diese Optionen nicht in allen Fällen gleichermaßen zugänglich. Insbesondere die Definition des Zufluchtsortes als Zuhause ist davon abhängig, inwieweit die Gastgesellschaft es den Flüchtlingen erlaubt, sich dort niederzulassen. Entsprechend stellte John Stoessinger (1956: 6) fest: „The characteristic of the refugee, loss of home, has ample precedent. What distinguishes the refugee of the twentieth century is the immense difficulty, and often impossibility, of finding a new home." Die Entwicklung internationaler Flüchtlingspolitik, seit er diese Feststellung vor fünfzig Jahren machte, hat die angesprochene ‚immense Schwierigkeit' weiter erhöht (vgl. Chimni 2004; Crisp 2006).

9.5 LEGALISMUS UND ERBARMEN: ‚FLÜCHTLING' IN EINER WELTKULTUR?

Die rechtliche Kategorie des ‚Flüchtlings' ist ein Kernbestandteil des umfassenden institutionellen Regimes, das sich weltweit mit Flüchtlingssituationen befasst. Um die Prozesse der Verbreitung und der kulturellen Aneignung, Veränderung und Umgehung solcher institutionellen Konzepte zu verstehen, ist es wesentlich, ihre unterschiedlichen Interpretationen und Verwendungen auf der Mikroebene zu betrachten. Die weltweite Verbrei-

tung eines institutionalisierten Konzeptes endet nicht damit, dass Menschen mit ihm kategorisiert werden. Vielmehr ist zu fragen, wie sie es verstehen und einsetzen. Erst dann lässt sich untersuchen, inwiefern vom weltweiten Vorkommen *eines* Konzeptes gesprochen werden kann und welche Differenzierungen und Brüche zu berücksichtigen sind.

Institutionalistische Studien zur ‚Weltkultur' helfen zu erklären, woher die institutionalisierten rechtlichen und kulturellen Konzepte kommen, die auf der Mikroebene handlungsrelevant sind, und wie sie durch Nationalstaaten und Organisationen vermittelt sind (vgl. Barnett/Finnemore 2004). Für die Flüchtlingsforschung kann die Institutionentheorie also zeigen, wie internationale Organisationen, insbesondere UNHCR und NGOs, dazu beitragen, kognitive Elemente des internationalen Flüchtlingsregimes auf Mikroebene zu übertragen. Andererseits zeigt die obige Analyse, wie stark die Verwendungen institutionalisierter Konzepte und Regeln variieren. Auf der Mikroebene lässt sich offensichtlich nicht ohne weiteres von institutioneller Isomorphie sprechen, selbst in einem eng definierten empirischen Fall wie dem vorliegenden.

Auf der Mikroebene nutzen Lagerbewohner das Etikett ‚Flüchtling' als rechtliches Konzept. Es ist in ein umfassenderes Regime eingebettet, das den Flüchtlingsstatus mit bestimmten Rechten ausstattet. Wie gezeigt wurde, ist das nur eine der Möglichkeiten, den Flüchtlingsbegriff zu deuten und einzusetzen. In diesem Fall wird er im Interpretationsrahmen des Legalismus gedeutet, der das Flüchtlingsein mit besonderer Bedürftigkeit verbindet, was wiederum bestimmte Rechte impliziert, die Flüchtlinge dann einfordern können. In anderen Fällen jedoch nutzen Lagerbewohner das Etikett ‚Flüchtling' im Deutungsrahmen des Erbarmens. Dabei sprechen sie die im internationalen Flüchtlingsregime kulturell etablierte Verbindung zwischen dem Flüchtlingsein und dem Leiden an. Sie erwarten, dass das Leiden das Mitgefühl derer hervorrufen wird, denen sie begegnen, was zu einer Gabe, einem Almosen an die Flüchtlinge führen sollte.

Diese beiden unterschiedlichen Verwendungen des Flüchtlingseins sind in vielen Situationen des Lageralltags zu beobachten. Es gibt jedoch auch Lagerbewohner, die sich in ihren Selbstdefinitionen nicht auf das institutionelle Etikett des ‚Flüchtlings' beziehen. So gibt es die Perspektive, in der die Lebenssituation im Flüchtlingslager als Gastsein gedeutet wird. Dies erlaubt eine zeitlich begrenzte Akzeptanz von Einschränkungen. In einer anderen Interpretation hören Lagerbewohner auf, sich als ‚Flüchtlinge' und das Flüchtlingslager als vorläufige Zuflucht zu sehen – wobei die rechtliche Kategorisierung, ebenso wie das mit ihr verbundene Verwaltungshandeln, in der Regel fortbesteht. Der betreffende Teil der Lagerbevölkerung sieht seinen Lebensraum im Zufluchtsland als dauerhaftes Zuhause. Das Konzept ‚Flüchtling' tritt in den Hintergrund, bis auf einzelne Situationen, in denen es administrativ relevant wird.

Die vier beschriebenen Modi der Interpretation lassen sich alle unter den Lagerflüchtlingen finden. Aufgrund des vorliegenden Materials ist es allerdings nicht möglich, jeden der Deutungsrahmen mit einer spezifischen Kategorie von Flüchtlingen zu verbinden, die sich durch strukturelle Eigenschaften unterscheiden. Selbst mit Blick auf die zuletzt beschriebene Perspektive scheint eine lange im Lager verbrachte Zeit zwar eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung dafür zu sein, dass es als Zuhause betrachtet wird. Es ist durchaus nicht unwahrscheinlich, dass die unterschiedlichen Interpretationsrahmen in spezifischen Kontexten zum Einsatz kommen, wobei bestimmte Personen in verschiedenen Situationen unterschiedliche Deutungen verwenden. Die Frage, was die jeweilige Auswahl bestimmt, muss hier offen bleiben. Das Material deutet allerdings darauf hin, dass der auf Erbarmen bezogene und der legalistische Rahmen eher in Interaktionen der Flüchtlinge mit der Verwaltung als in ihren internen Diskursen auftreten, während dort die Interpretationen des Gastseins und des Zuhauseseins mehr Bedeutung haben.

Die unterschiedlichen Weisen, das Flüchtlingsetikett zu deuten und einzusetzen, zeigen, dass institutionalisierte Regeln die Mikroebene nicht einfach von oben nach unten determinieren. Wenn man sich nicht hinter das Konzept des *decoupling* zurückzieht, lässt sich untersuchen, wie Akteure die Konzepte, die ein institutionelles Regime anbietet, aktiv einsetzen, verändern – oder auch ignorieren. Damit verlässt die vorliegende Untersuchung die Sichtweise von John W. Meyer und Kollegen, denen zufolge Handeln auf der Mikroebene ein „enactment of broad institutional scripts rather than a matter of internally generated and autonomous choice, motivation, and purpose“ (Meyer/Boli/Thomas 1987: 13) darstellt. In der hier vertretenen Perspektive dagegen mobilisieren und manipulieren Akteure institutionelle Regeln und Symbole und nutzen sie aktiv als Ressourcen, um administrative Entscheidungen und die Lagerpolitik zu beeinflussen sowie ihre eigenen Erfahrungen zu interpretieren. Diese theoretische Sichtweise wird auch von Vertretern des Neo-Institutionalismus wie Roger Friedland und Robert Alford (1991: 254) vertreten. Zweifellos sind die Deutungen und Entscheidungen der jeweiligen Akteure nicht unabhängig von dem institutionellen Regime, in dessen Rahmen sie stattfinden. Die Konstruktion von Identitäten wie der des ‚Flüchtlings‘ ist jedoch offensichtlich nicht vollständig durch eine ‚Weltkultur‘ auf Makroebene oder ihre Träger, wie die Vereinten Nationen, bestimmt. Das Potential dieser Träger, die Mikroebene zu kontrollieren, ist begrenzt.[20] Statt also die Funktionsweise institutioneller Regimes als Top-down-Prozess zu konzeptualisieren, müssen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Ebenen berücksichtigt werden:

„Institutional regularities arise on the macrolevel [...], with some replication at the microlevel (qualified at least by loose-coupling, at most by actual resistance to the change); institutional regularities arise on the microlevel, with some generalizing to the macrolevel“ (Zucker 1988b: 42).

Abläufe auf der Mikroebene weichen nicht nur deshalb von institutionellen Skripten ab, weil sie fehlerhafte oder unvollständige Reproduktionen darstellen. Vielmehr gibt es auf der Mikroebene spezifische generative Prozesse. Wie Zucker feststellt, unterminieren viele Aspekte der Mikroebene die Makroebene (Zucker 1988b: 41). Es steht zu vermuten, dass dies insbesondere für solche sozialen Einheiten gilt, die eine hohe kulturelle, organisationale und institutionelle Heterogenität aufweisen – wie Flüchtlingslager. Hier weist die Pluralität von Deutungen und Verwendungen des Flüchtlingsbegriffs vor allem auf ein aktives und widerspenstiges Wirken der Mikroebene hin und nicht auf ein reines Umsetzen einer übergeordneten ‚Weltkultur'.[21] Die Deutungsdynamik auf der Mikroebene bekommt ihren Impuls nicht nur aus der Vielfalt der Akteure und Perspektiven im Lager, sondern auch durch die heterogenen Strukturen der Über- und Unterordnung. Im Streben der Akteure nach Macht sind die Deutungen Ressourcen, und gegensätzliche Deutungen werden zu Gegenständen von Definitionskämpfen im Rahmen der Lagerpolitik.

Anmerkungen zu Kapitel 9:

1 Zu dieser umfassenden Diskussion vgl. z.B. Melander 1988; Hathaway 1991; Barnett 2002; Chimni (Hg.) 2000: 1-81; Nicholson/Twomey (Hg.) 1999: 13-150.

2 Die Bezeichnung „Flüchtlinge" für die als solche in Sambia anerkannten Bewohner der untersuchten Lager ist im Untersuchungsfeld so etabliert, dass es zu eher abstrusen Formulierungen führen würde, den Begriff im Rahmen dieser Arbeit nicht auch zu verwenden, um diese Personengruppe zu bezeichnen. In diesem Kapitel steht er deshalb dann, wenn er *als Begriff* und nicht als Verweis auf bestimmte Akteure gebraucht wird, in einfachen Anführungszeichen.

3 Vgl. Bakewell (2002b: 50-56), der auch zeigt, wie die Interpretation der Bezeichnung ‚Flüchtling' sich im Zeitverlauf ändern kann.

4 Die letztgenannte Unterscheidung – das Fehlen der Etikettierungsassoziation – gilt auch für andere Begriffe des Luvale und des Umbundu, die für ‚Flüchtling' benutzt werden können, etwa *olongende* (Umbundu für Menschen, die sich auf einer Reise befinden, oder Pilger) oder *matunduke* (Luvale für Menschen, die keine vernünftigen Entscheidungen treffen können – in Meheba auch als sarkastische Bezeichnung für Flüchtlinge gebraucht).

5 Zum Begriff des Leidens (Luvale *kuyanda*) unter den Luvale-Flüchtlingen in Meheba vgl. Barrett 1998: 27-35.

6 Zur Bedeutung der Erinnerung an das Essen in Angola, insbesondere den Fisch, unter den Luvale-Flüchtlingen vgl. Powles 2005a. Auch in Gesprächen vor der Repatriierung nach Angola heben viele Rückkehrer hervor, wie sie sich auf das Fischen freuen und auf den Verzehr des Fangs. Die Vergleiche der Nahrung im Flüchtlingslager mit dem wesentlich besseren und stets ausreichend vorhande-

nen Essen in Angola finden sich auch unter den Ovimbundu-Flüchtlingen in Nangweshi, wobei der Fisch dort eine weniger herausgehobene Rolle spielt.

7 Im sambischen Englisch bezeichnet ‚relish' den Teil des Essens, der den Geschmack gibt und meist auch – wie in diesem Fall – das Eiweiß enthält. In den Flüchtlingslagern, wie auch in anderen Gegenden Sambias, ist der Hauptbestandteil der Mahlzeit *nshima*, ein fester Brei, der aus Maismehl und Wasser gekocht wird.

8 Dieses Zitat verweist auch auf Korruption, für die Formulare zur Repatriierung sind keine Gebühren vorgesehen.

9 Insgesamt wurden aus Nangweshi und anderen Lagern knapp zweieinhalb tausend „Exkombattanten" nach Ukwimi gebracht; vgl. UNHCR 2001a; UNHCR 2002b: 129; s. Kap. 14.3.

10 Als *new arrivals* werden in Meheba Flüchtlinge bezeichnet, die seit weniger als zwei Jahren im Lager sind und daher noch Anspruch u.a. auf Essensrationen haben.

11 In einer Minderzahl der Erzählungen erscheint das Leben in Angola sogar während des Krieges als weniger leidvoll als das Leben auf der Flucht im Ausland. Ein eindrucksvolles Beispiel ist der Bericht der älteren Ovimbundu-Frau Amelia Kwaha, die gemeinsam mit ihrer Freundin Natalia Chimelã vom Feldforschungsassistenten André Joaquím Melo interviewt wurde: „Life in Angola, when we were in Angola because we had relatives, we didn't see much suffering. As for me, my husband died in the war. He died there. The very children who bore these little ones, I have raised them alone as a widow. But because we were in our country, I did not see any suffering. The suffering I didn't see because we were in our country. I was able to do my business and the body was still well. [...] They were seven male children, but there are two remaining. They all died in the war, not of any sickness. The three female ones, I was with them in the misery of the war. But because we were in our country, we didn't see the suffering. We did not see it. So that is it" (Amelia Kwaha, Meheba, FoP, üU).

12 In einem englischsprachigen Aufsatz (Inhetveen 2006c) bezeichne ich die Rahmungen als die des „legalism" und des „compassionism". Während sich die Wortschöpfung des „compassionism" auf Englisch als treffend und verständlich erweist, sperrt sie sich gegen eine direkte Übersetzung, so dass sie hier – auf Kosten des Symmetrie des Begriffspaares „legalism" und „compassionism" – als Rahmung des Erbarmens übersetzt wird.

13 Die Äußerungen waren in Luvale, der Forschungsassistent übersetzte während des Gesprächs ins Englische. Um Missverständnisse zu vermeiden, wurde das Wort „freely" (das er im Sinne von „ohne Bezahlung" verwendete) durch „for free" ersetzt, das Wort „tropicals" durch „flip-flops". Dieses Interview entwickelte einen manifestartigen Charakter; die am Gespräch beteiligten Flüchtlinge brachten nach einiger Zeit ihren eigenen Kassettenrekorder, um ihre Äußerungen aufzunehmen – was während der Feldforschung nur dieses eine Mal geschah.

14 Dieser Vergleich ist einer von mehreren biblischen Bezügen, mit denen Flüchtlinge in Gesprächen und Interviews ihre Situation deuten. Wenn die hier zitierten Flüchtlinge mehrfach im Verlauf des Geschehens ihre baldige Repatriierung nach Angola fordern, kann dies auch als eine Parallele zu der Lösung gesehen werden, die die biblischen Israeliten fanden, den Exodus.

15 Vgl. dazu die Debatte zwischen Gaim Kibreab und Barbara Harrell-Bond im *Journal of Refugee Studies* (Kibreab 2004; Harrell-Bond 2004).

16 Eines des erwähnten Umbundu-Wörter, die für ‚Flüchtling' benutzt werden, *olongende*, trägt auch die Assoziation des Gastseins. Unterwegs wird ein Reisender oder Pilger durch Orte kommen, an denen Menschen leben, und muss damit rechnen, dort Gast zu sein – genauer: ein unerwarteter Gast für einen unbekannten Zeitraum, wie es auch Flüchtlinge sind.

17 Dieses Phänomen sollte bedacht werden, wenn Flüchtlingslager mit einem Zustand des *limbo* assoziiert werden. Diese Interpretation prägt, v.a. seit dem Beitrag von Gisele Bousquet (1987), eine Reihe von Forschungen über Flüchtlingslager. Tatsächlich sind die Lager im Rahmen des internationalen Flüchtlingsregimes als vorläufig konzipiert; Flüchtlingssituationen gelten als zeitlich begrenzt, bis eine sogenannte *durable solution* möglich wird (vgl. Chimni (Hg.) 2000: 330-389). Dies gilt auf Ebene der Deutungen und der Programmatik, obwohl ein großer Teil der Flüchtlingssituationen weltweit viele Jahre anhält (vgl. Crisp 2005). Wenn die Idee der Vorläufigkeit über Jahre und Jahrzehnte aufrechterhalten wird, ist das Konzept des *limbo* ganz offensichtlich plausibel.

18 Dabei bleibt oft unberücksichtigt, dass in langfristigen Flüchtlingssituationen wie der angolanischen viele Betroffene im Flüchtlingslager geboren sind und noch nie in ihrer „Heimat" waren. In Sambia, wie in vielen anderen afrikanischen Staaten, werden sie dann trotz ihres Geburtslandes als angolanische Flüchtlinge registriert.

19 In einer Einzelfallanalyse über eine ältere Flüchtlingsfrau in Meheba arbeitet Julia Powles (2002) heraus, wie unterschiedlich „home" konstruiert werden kann und wie sich die Wahrnehmungen, wo man zuhause ist, im biographischen Verlauf ändern können. Zur unterstellten Bindung von Flüchtlingen an eine geographisch fixierte Heimat s.a. Bakewell 2002b: 44f.

20 Dies mag für Flüchtlingslager in besonderem Maß gelten, da sie sich strukturell durch eine heterogene Wissensverteilung auszeichnen, die für „Buschbürokratien" typisch ist. Zum Begriff der Buschbürokratie vgl. Inhetveen 2006a; s. Kap. 17.2.

21 Die Frage einer unabhängigen Bedeutung der Mikroebene wird, aus anderer theoretischer Perspektive, auch in der Debatte um die Beziehung zwischen Lokalem und Globalem diskutiert, vgl. Trotha 2005.

Kapitel 10
Flüchtlingsvertreter als Intermediäre

Repräsentanten, Einpeitscher, Puffer?

10.1 Flüchtlingsrepräsentation als formaler Bestandteil der Lagerverwaltung

Die Mitwirkung von Flüchtlingen in der Verwaltung von Flüchtlingslagern ist institutionalisiert und formalisiert. Von den Organisationen des Flüchtlingsregimes wird sie teils praktisch, teils normativ begründet. Zu den wesentlichen Argumenten, Flüchtlingsvertreter in die Verwaltungsarbeit einzubeziehen, gehört, dass so erfolgreichere Projekte geplant, ihre Abläufe durch die Kooperation mit Flüchtlingen erleichtert und generell Informationen an die Lagerbevölkerung übermittelt werden können – in der Regel leben zu viele Flüchtlinge im Lager, um sie alle direkt durch Verwaltungsmitarbeiter anzusprechen. Seinen besonderen Stellenwert in programmatischen Formulierungen und konkreten Planungen von Hilfsorganisationen erhält das Konzept der Flüchtlingsrepräsentation auf normativer Ebene, durch seine Verbindung mit institutionalisierten Werten der humanitären Welt. Sie prägen die Kriterien westlicher Geldgeber ebenso wie Organisationskultur humanitärer Organisationen und die Weltsichten vieler ihrer Mitarbeiter. Diese Werte fordern Egalität statt Paternalismus, Demokratie statt oktroyierter Ordnungen und generell Respekt für Kultur und Interessen der ‚hilfsbedürftigen' Klientel.

Beide rationalisierten Begründungen der Flüchtlingsbeteiligung in der Lagerverwaltung, die praxis- und die wertebezogene, werden in Organisationsdokumenten deutlich, etwa in Leitfäden zur Organisation von Flüchtlingslagern. In praktischer Hinsicht soll laut UNHCR (2000b: 61) sichergestellt werden, „that the refugees' specific skills are made use of and that the personnel for services at the site will come from the refugees". Damit soll nicht nur der Bedarf an Ressourcen von außen minimiert, sondern auch die Erfolgschancen von Projekten erhöht werden: „The more successful measures are generally those based on methods and practices familiar to the refugees" (ebd.). Das vom Norwegischen Flüchtlingsrat in Zusammenarbeit mit unter anderem UNHCR entwickelte „camp management toolkit" betont,

dass die Beteiligung von Flüchtlingen deren psychisches Wohlergehen, bis hin zur Traumabewältigung, fördert:

> „Through participation displaced persons can regain influence and control over their lives, which, in turn, will have a positive impact on their personal well-being. Consulting with camp residents [...] can promote empowerment and make a critical difference in the restoration of a sense of normality. [...] Participation and people's increased sense of responsibility will lead to a growing self-esteem [...]" (Norwegian Refugee Council 2004: 46).

Hier wird die Beteiligung von Flüchtlingen mit *empowerment* in Verbindung gebracht. Dies ist ein weiteres Konzept, dass aktuell die gesamte Programmatik humanitärer Flüchtlingsarbeit (und entsprechend als Begriff den *humanitarian speak*) durchzieht. Flüchtlinge sollen demnach gezielt in die Lage versetzt werden, ihre Probleme selbst zu lösen. Eine Grenze gesetzt wird dem *empowerment* allerdings, wenn es darum geht, die Kontrolle über Entscheidungen und Abläufe im Lager- und Projektmanagement an Flüchtlinge abzugeben.[1] Dies wäre eine konsequente Fortsetzung der in der humanitären Welt immer wieder betonten Auffassung, „that the displaced best know their own needs and interests" (Norwegian Refugee Council 2004: 46). Projekte tatsächlich in die Kontrolle von Flüchtlingen zu übergeben, wird, wenn nicht schon durch die misstrauische Wahrnehmung von Flüchtlingen durch das Organisationspersonal, spätestens durch die Anforderungen verhindert, die Geldgeber an die Rechenschaftsberichte der von ihnen geförderten Organisationen stellen. Ein legitimatorisches Erfordernis der Flüchtlingshilfe, die regelmäßige, quantifizierende und festen Vorgaben genügende Berichterstattung an die Mutterorganisationen und Geldgeber, trägt dazu bei, die Erfüllung eines anderen für die Legitimierung von Flüchtlingshilfe wichtigen Kriteriums einzuschränken, das der Beteiligung der Flüchtlinge selbst.

In der Form, in der das internationale Flüchtlingsregime die Beteiligung von Flüchtlingen an der Lagerverwaltung konzipiert, ist der Begriff der *community* ein wesentliches Element. Er wird in den zitierten Dokumenten ebenso wie in vielen weiteren von UNHCR und NGOs durchgängig verwendet. Während es in einigen Fällen um *community building* geht, also um den Aufbau einer solchen Gemeinschaft, wird im größten Teil der Dokumente selbstverständlich von dem Bestehen einer *refugee community*, einer Gemeinschaft der Flüchtlinge, ausgegangen.[2] In den betreffenden Texten wird der Begriff *community* nicht nur als Synonym für ‚die Flüchtlinge' benutzt, sondern bezeichnet die als Gemeinschaft aufgefasste Lagerbevölkerung.[3] Im Fall der *community* deckt sich der mündliche Sprachgebrauch des Personals in den Flüchtlingslagern weitgehend mit dem in den Dokumenten der Organisationen, denen es angehört. Teils bezeichnet der Begriff nur eine Vielzahl von Flüchtlingen oder im räumlichen Sinn eine Gemeinde, häufig aber erhält er in den Äußerungen der Organisationsmitarbeiter den Status

eines Akteurs. So gibt es Entscheidungen ‚der *community*', sie kann etwas selbst organisieren oder mit etwas unglücklich sein.

Die Stellung, die gewählte Flüchtlingsvertreter in den Lagern innehaben, ist nach der Interpretation der humanitären Organisationen die von Intermediären. Diese Intermediarität bezieht sich aber nicht auf die Vermittlung zwischen Verwaltung und einzelnen Flüchtlingen (wie etwa der ‚Bürger' individuell gefasst ist), sondern zwischen der Administration und der *community* als kollektivem, gemeinschaftlichem Akteur. Die *community* wiederum ist in dieser Perspektive nicht homogen, sondern erscheint wiederum in Gruppen untergliedert, die in der gewählten Vertretung der Flüchtlinge auch *als Gruppen* repräsentiert und zum Teil in der Hilfsarbeit speziell berücksichtigt werden sollen. Zu ihnen gehören unter anderem Frauen und die sogenannten *vulnerables*.

Die Auffassung, dass gewählte Flüchtlingsvertreter die ‚Gemeinschaft' der Lagerflüchtlinge vertreten sollen – und damit auch die Annahme, es gebe eine solche Gemeinschaft –, ist in der Forschung zu Flüchtlingen wiederholt kritisiert oder wohlwollend diskutiert worden.[4] Die Ergebnisse der Feldforschung verweisen darauf, dass sich das Ausmaß der Vergemeinschaftung im Sinne Max Webers (1980: 21-23) in einer Flüchtlingsbevölkerung von Lager zu Lager erheblich unterscheidet. Bereits zwischen Meheba und Nangweshi sind große Unterschiede festzustellen, wenngleich der Begriff der *community* in keinem der Fälle die Gesamtheit der jeweiligen Lagerbevölkerung treffend bezeichnet.

Das Konzept der *community* ist im internationalen Flüchtlingsregime eng mit den Begriffen *participation* und *representation* verbunden. Diese Elemente der Ordnung des Flüchtlingslagers, wie sie von den Organisationen des Flüchtlingsregimes angestrebt und als Leitvorstellung international verbreitet wird, unterstützen sich gegenseitig im Grad ihrer Institutionalisierung. Jedes einzelne Konzept der Trias *community – participation – representation* gewinnt Bedeutung durch die Etabliertheit der jeweils anderen. Der hohe Institutionalisierungsgrad eines dieser Konzepte zieht die Relevanz der beiden anderen nach sich. Entsprechend hoch ist folglich auch die Institutionalisierung der gewählten Flüchtlingsvertretung in den Lagern des internationalen Flüchtlingsregimes einzuschätzen. In Anlehnung an Lynne Zucker (1988b: 23f.) lässt sich darüber hinaus annehmen, dass die Kohärenz institutioneller Elemente nicht nur jedes einzelne, sondern auch die Organisation, deren Teil sie alle sind, im Grad ihrer Institutionalisierung stärkt. Die Ausbildung des konzeptuellen Zusammenhangs, in dem eine *community* an Lagerentscheidungen partizipieren soll, was wiederum durch demokratisch gewählte Vertreter zu geschehen hat, stärkt in diesem Sinne die institutionelle Ordnung des Flüchtlingslagers, wie sie im internationalen Flüchtlingsregime Geltung genießt.

10.2 FLÜCHTLINGSVERTRETER IN MEHEBA UND NANGWESHI

In Meheba werden die Flüchtlingsvertreter auf zwei Ebenen gewählt. Die untere ist die der 105 Straßen beziehungsweise Dörfer, in die das Settlement untergliedert ist. Die Bewohner einer Straße wählen aus ihrer Mitte sechs Personen als Komiteemitglieder. Wer die meisten Stimmen hat, wird *Road Chairman*, derjenige an nächster Stelle wird sein Vize, der *Secretary*. Die obere Ebene der Flüchtlingsrepräsentation in Meheba ist die der acht Zonen, in die das Lager eingeteilt ist. Hier kommen die Komitees aller Straßen einer Zone zusammen und wählen aus ihrer Mitte einen *Zone Chairman* und einen *Secretary*.[5] Diese *Road Chairmen* und *Zone Chairmen* vertreten eine Lagerbevölkerung, die in den gut dreißig Jahren seit der Gründung des *Meheba Refugee Settlement* auf bis zu über 50.000 Flüchtlinge wuchs, bevor die Zahl durch Repatriierungen wieder zu sinken begann. Die Bewohner verteilen sich nicht ganz gleichmäßig über das Lager. Einen Eindruck von den Größenordnungen der Zuständigkeit vermittelt der Bericht von Xavier Kawañu, eines *Zone Chairman* im neueren Teil Mehebas. Wie er erzählt, stehen unter seiner Leitung 19 Straßen mit ihren jeweiligen *Road Chairmen* (einer davon ist er selbst), in der gesamten Zone leben über 12.000 Flüchtlinge.

In Nangweshi gibt es drei Ebenen der Flüchtlingsvertretung. Die unterste Ebene ist die des Blocks, auf der je ein *block leader* oder – im Sprachgebrauch der Flüchtlinge – *chefe do bloco* gewählt wird, ebenso ein Stellvertreter, der *adjunto*. Ein Block besteht gewöhnlich aus 50 bis 52 Häusern und hat um die 200 Bewohner. Die nächsthöhere Ebene in Nangweshi ist die Sektion. Je fünf (in einem Fall sechs) Blöcke bilden eine Sektion, von ihnen gibt es im Hauptlager sechzehn (A bis P), im Erweiterungslager sind ebenso viele Sektionen (wenn auch weniger dicht) bewohnt. Ihre Vertreter, die *section leaders*, und ihre Stellvertreter werden gleichzeitig mit den *block leaders* von der Bevölkerung direkt gewählt. Eine Personalunion von *chefe da secção* und *chefe do bloco* wird im Regelfall vermieden. Anders als in Meheba gibt es in Nangweshi noch eine dritte, oberste Ebene der Flüchtlingsvertretung, den Lagerrat (*camp council* oder *conselho do campo*). Dieses von allen direkt gewählten Flüchtlingsvertretern gewählte Gremium besteht aus fünf Personen: dem Rat oder – zum Zeitpunkt der Feldforschung – der Rätin (*conselheira*),[6] ihrem Stellvertreter und Sekretär (*secretario*), einem für Sicherheit beziehungsweise Schutz zuständigen Mitglied (*protecção*), einem Protokollchef (*chefe do protocolo*) sowie einer Übersetzerin. Zum Rat gehört weiter ein Komitee der Sektionsvertreter, wobei mir berichtet wurde, dass sie in der Praxis die Treffen des Lagerrats kaum noch besuchen.[7]

10.3 INTERMEDIÄRE ZWISCHEN *AGENCIES* UND *COMMUNITY*

Könnte die Lagerverwaltung ohne die Flüchtlingsvertreter ihre Arbeit tun? In welcher Hinsicht sind die Repräsentanten der Bevölkerung ein nicht nur legitimatorisch, sondern auch praktisch wichtiger Teil der Lagerordnung? Eine UNHCR-Mitarbeiterin in einem der Lager antwortet auf die Frage, ob ihre Organisation dort ohne die Flüchtlingsrepräsentanten arbeiten könnte:

„No, of course not! Of course not. One would try but you would find … your work very very difficult. [...] I mean they help to harmonize the community; they help to kind of control the community. They are a bridge between agencies and the community itself."

Die Mitarbeiterin verneint die Frage sehr prompt und nachdrücklich. Zur Begründung führt sie nicht nur das verbreitete Bild von den Flüchtlingsvertretern als ‚Brücke' zwischen Organisationen und Lagerbevölkerung an, sondern erklärt auch, die Repräsentanten trügen dazu bei, die ‚Gemeinschaft' zu harmonisieren und ‚auf eine Art zu kontrollieren'. Die drei hier genannten Elemente, Harmonisierung, Kontrolle und Brückenfunktion, kennzeichnen die Position der Flüchtlingsvertreter auch in deren Eigendefinitionen und in der Außenansicht, in den Beobachtungen während der Feldforschung.

Brückenfunktionen: Flüchtlingsvertreter als Vermittler

Flüchtlingsvertreter als Ansprechpartner der Verwaltung

Unter den Lagerflüchtlingen sind es die Flüchtlingsvertreter, die am meisten mit der Verwaltung in Kontakt kommen. Flüchtlinge ohne Position haben selten direkten Kontakt mit dem Personal. Will die Verwaltung die gesamte Flüchtlingsbevölkerung erreichen, so lässt sie die acht *Zone Chairmen* zu einer Versammlung kommen, meist in das Verwaltungszentrum in Road 36. Dort erklärt sie den Flüchtlingsvertretern, welche Informationen sie weitergeben und welche Aktivitäten sie gegebenenfalls initiieren sollen. Das können beispielsweise Informationen über die Repatriierung nach Angola oder gemeinschaftliche, unbezahlte Arbeiten für die Feierlichkeiten zum *World Refugee Day* sein – etwa das Sammeln von Gras, Pfählen und Pflanzenfasern, um schattige Schutzdächer für die Ehrengäste zu bauen. Jeder *Zone Chairman* gibt die Informationen in seiner Zone an die *Road Chairmen* weiter, die wiederum die Bewohner ihrer jeweiligen Straßen unterrichten. In Nangweshi kontaktiert die Verwaltung, um Informationen an die Flüchtlinge weiterzugeben, je nach Anlass entweder nur den Lagerrat oder diesen und die Sektionsvertreter oder alle gewählten Flüchtlingsvertreter. Die Informationen werden dann entlang der Vertreterhierarchie weitergegeben.

Häufig lädt die Verwaltung in Nangweshi auch die Flüchtlinge dazu, die im Bereich *Community Services* für CORD als zuständige NGO arbeiten.

Auch wenn sich die Organisationen Informationen über die Bevölkerung oder deren Mitarbeit verschaffen möchten, schlagen sie zumeist den Weg über deren gewählte Vertreter ein. Sie sind Ansprechpartner des Managements „whenever we want the refugees to get involved“, wie ein sambischer NGO-Mitarbeiter im Flüchtlingslager es ausdrückt. Ähnlich äußert sich ein UNHCR-Mitarbeiter des anderen untersuchten Lagers darüber, wie er mit der Bevölkerung in Kontakt tritt: „Whatever is happening, I use the refugee leaders.“ Auch die geringe Präsenz des Organisationspersonals in den Wohnstraßen des Lagers wird mit der Mittlerposition der Flüchtlingsvertreter und -mitarbeiter begründet: „The *CDWs* and the leaders are supposed to represent the community“ (NGO-Mitarbeiter, Lusaka). Das Herumstreifen in den Wohngebieten ist daher deren Sache und nicht die des Personals.

Die hier erwähnten *CDWs* sind *Community Development Workers.*[8] Sie stehen für eine weitere Verbindung zwischen Hilfsorganisationen und Lagerbevölkerung. Die meisten NGOs haben eigene Flüchtlingsmitarbeiter für bestimmte Projektbereiche und nutzen sie auch als Verbindung zur Bevölkerung. Zu ihnen gehören im sozialdienstlichen Bereich die *CDWs*, ein anderes Beispiel sind die *Community Health Workers* medizinischer NGOs. Wie stark die jeweilige NGO daneben auch mit den gewählten Flüchtlingsvertretern zusammenarbeitet, ist sehr unterschiedlich. Viele NGO-Mitarbeiter trauten den gewählten Flüchtlingsvertretern nur bedingt und verlassen sich daher nicht voll auf die Zusammenarbeit mit ihnen.[9]

Auch wenn die Flüchtlingsvertreter in Meheba und Nangweshi ihre Aufgaben selbst beschreiben, spielt die Brückenfunktion zwischen Bevölkerung und Verwaltung die dominante Rolle:

> „Wir dienen als Verbindung und übermitteln die Informationen der Organisationen an eben diese Bevölkerung und wir ermitteln die Schwierigkeiten der Bewohner und übermitteln sie wieder zurück in die Organisationen, wo sie eine Lösung geben können“ (Rafael Wango, stellvertretender Sektionschef, Nangweshi, nP).

> „My work as a chairman here in the road is to lead the people. If there is any problem that appears in the road I have to pick it up and take it to the office. Whatever the office tells me I come back to tell the people. That is my work, it's like a bridge to use for crossing. That is the work for which I was chosen, to stand for the people“ (Edward Chinyemba, *Road Chairman*, Meheba, dL).

Die Flüchtlingsvertreter stellen ihre Arbeit als die von Übermittlern in zwei Richtungen dar. Edward Chinyemba benutzt dafür das Bild der Brücke. Sie stellt zwischen getrennten Einheiten – Flüchtlingsbevölkerung und Lagerverwaltung – eine Verbindung in beide Richtungen her.[10] Der Inhalt, der vermittelt wird, ist je nach Richtung von verschiedener Art. Von der Administration zu den Flüchtlingen überbringen deren Vertreter „Informationen“

(oft mit Aufforderungscharakter); von den Flüchtlingen zur Administration übermitteln die Flüchtlingsvertreter „Schwierigkeiten der Bewohner“ oder „any problem that appears in the road“ und ersuchen um ein Eingreifen, eine Lösung. Die Flüchtlingsvertreter selbst sehen ihre Rolle als notwendig für die Verwaltung des Lagers an. Vor allem ist es den Organisationen nicht möglich, selbst Informationen an die gesamte Flüchtlingsbevölkerung weiterzugeben. In Nangweshi hat ein Mitglied des Lagerrates als Protokollchef unter anderem die Aufgabe, die Flüchtlingsvertreter zu Versammlungen zu bestellen, wenn die Lagerverwaltung sie zum Zweck der Informationsweitergabe einberuft.

Die Flüchtlingsvertreter fungieren also in zweierlei Hinsicht als Ansprechpartner der Verwaltung. Erstens wendet diese sich an die gewählten Repräsentanten, wenn sie Informationen an die Bevölkerung weitergeben will – diesen Aspekt ihrer Tätigkeit nennen die Flüchtlingsvertreter sehr häufig im Interview. Zweitens nimmt sie Kontakt mit den Flüchtlingsvertretern auf, wenn sie das Ziel hat, die Bevölkerung zu bestimmten Tätigkeiten zu bewegen, etwa zu unbezahlten gemeinschaftlichen Arbeiten. In diesem Fall geben die Flüchtlingsvertreter nicht nur Informationen weiter, sondern auch Aufforderungen – in der Wahrnehmung vieler Flüchtlinge sind es praktisch Befehle.[11]

Eine solche Funktion als ‚Einpeitscher‘ haben die Flüchtlingsvertreter nicht nur bei besonderen Anlässen, sondern auch in der administrativen Arbeit der Organisationen. In fast allen Fällen, in denen Organisationen mit einer bestimmten Gruppe von Flüchtlingen in Kontakt treten müssen (etwa, um sie registrieren, impfen oder mit Heirats- und Geburtsurkunden versehen zu können), lässt sie diese Lagerbewohner von den zuständigen Flüchtlingsvertretern zu einem von der Administration bestimmten Ort kommen. In vielen Fällen sind dies öffentliche Stätten wie Kirchen oder Schulen in den Wohngebieten der Flüchtlinge (s. Abbildung 8). In Nangweshi haben mehrere NGOs Gebäude in den Lagern, die zu solchen Zwecken genutzt werden. Zu den jeweiligen Treffpunkten gelangen die Verwaltungsmitarbeiter dann mit ihren Geländewagen.

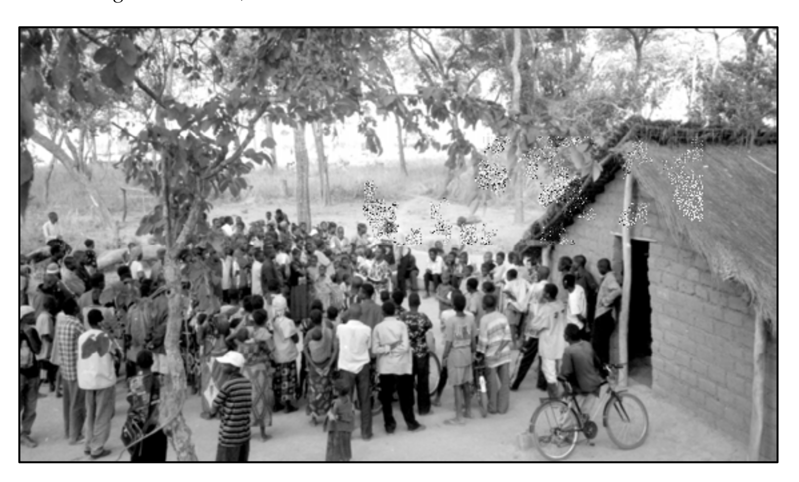
Während die Lagerverwaltung bei Kontakten mit der Flüchtlingsbevölkerung in der Regel den Weg über die Flüchtlingsvertreter nimmt und damit eine kontinuierliche Zusammenarbeit besteht, klagen Mitarbeiter verschiedener Organisationen regelmäßig über Unzuverlässigkeit und teils auch Korruption auf Seiten der Flüchtlingsrepräsentanten. Sie stellen fest, dass *Chairmen* ihre Position für eigene Interessen nutzen, zum Beispiel bei der Informationsübermittlung zwischen UNHCR und den Flüchtlingen. Dabei kommen dann nicht alle, sondern nur bestimmte Informationen bei den Flüchtlingen an.[12] Ähnlich vermutet ein NGO-Mitarbeiter eine Interessendivergenz zwischen Flüchtlingsvertretern und den übrigen Flüchtlingen:

Actually I don’t trust the leaders so much. What I hear from the Community Health Workers and the Food Distribution, I am sure that there are very good leaders, but I

have the feeling that others are not the … best leaders. Or I don't think that their interests are those of the community" (NGO-Mitarbeiter, *Expatriate*, Meheba).

Die NGO dieses Mitarbeiters nutzt für die Kontakte zur Bevölkerung vorwiegend ihre eigenen Flüchtlingsmitarbeiter, von denen sie wiederum Berichte darüber erhält, wie gewählte Flüchtlingsvertreter eigene Interessen verfolgen. Die Flüchtlingsmitarbeiter der NGO können jedoch nur in einzelnen Projektbereichen als Intermediäre dienen, nicht für die generelle Verwaltung des Lagers. Sobald die Arbeit einer NGO mit übergreifenden administrativen Prozessen (wie der Organisation der Repatriierung) in Berührung kommt, wird auch für sie die Zusammenarbeit mit den gewählten Flüchtlingsvertretern relevant.

Abbildung 8: Meheba, Zone H



Ein Flüchtlingsvertreter (in der Mitte stehend) hat Bewohner vor einer Kirche zusammengerufen, um vor der Repatriierung Geburtsurkunden zu verteilen.

Das Misstrauen, das das Verwaltungspersonal seinen Ansprechpartnern und Bindegliedern zur Lagerbevölkerung, den Flüchtlingsvertretern, entgegenbringt, steht neben dem Umstand, dass es in der administrativen Arbeit auf die Repräsentanten angewiesen und sich darüber auch im Klaren ist. Diese Abhängigkeit mag die Skepsis, ob die Flüchtlingsvertreter als Intermediäre zuverlässig und unbestechlich arbeiten, noch erhöhen. In Verbindung mit der sozialen Distanz zwischen angestellten Organisationsmitarbeitern und den Flüchtlingsvertretern führt die Abhängigkeit von ihnen zu dem Kontrollproblem, das für eine intermediär organisierte Verwaltungsherrschaft in Bezug auf ihre „administrativen Mittler" entsteht (Trotha 1994: 327).

Flüchtlingsvertreter als Ansprechpartner der Lagerbevölkerung

In der Regel erwartet die Administration, dass Flüchtlinge sich nicht direkt persönlich an sie wenden, sondern den Kontakt über ihre gewählten Vertreter aufnehmen. Haben Flüchtlinge ohne Position in Meheba ein Anliegen, wenden sie sich zunächst an ihren *Road Chairman*. Betrifft der Fall direkt die im Lager tätigen Organisationen, so begleitet der *Road Chairman* die Bewohner zur Verwaltung beziehungsweise bringt ihren Fall dort vor. In Nangweshi wenden sich Flüchtlinge, ähnlich wie in Meheba, in der Regel zunächst an den *chefe do bloco*. Dieser begleitet sie gegebenenfalls zur zuständigen Verwaltungsstelle und fungiert dort unter Umständen auch als Zeuge – etwa bei einem Verlust der *temporary card*, die das wesentliche Dokument eines Lagerflüchtlings ist und auch benötigt wird, um die Nahrungsmittelrationen ausgehändigt zu bekommen.

Der Weg über die Flüchtlingsvertreter ist keine formalisierte Vorschrift, und es kommt auch vor, dass sich einzelne Flüchtlinge direkt an eine Organisation wenden. Etabliert ist dieser Weg des direkten Zugangs insbesondere bei advokatorisch ausgerichteten NGOs, namentlich JRS und MSF. Immer wieder wenden sich individuelle Flüchtlinge mit Problemen direkt an diese Organisationen, im Fall von JRS gibt es eigens Personal für den Arbeitsbereich *advocacy*. Dagegen sind vor allem die für die Lagerverwaltung insgesamt zuständigen Organisationen, das heißt vor allem UNHCR, Regierungsvertreter und die als *lead agencies* mit dem Lagermanagement beauftragten NGOs, für Flüchtlinge ohne die Begleitung ihrer gewählten Vertreter schwer zugänglich. Entsprechend dieser ungeschriebenen Norm sehen es auch die Flüchtlingsrepräsentanten als Teil ihrer Aufgaben, Anliegen von Flüchtlingen bei der Administration zu vertreten. Der *Road Chairman* Sebastião Kahilo in Meheba beschreibt:

„Being a chairman is something like being a spokesman of the people. Yes, so if there is anything, any problem with the people, they have to come and see me so that maybe I can take that problem to the Community, yes, because it's not allowed for the whole road to go, the road people to go to the Community, but they have to have a spokesman."

Wie im Zusammenhang deutlich wird, benutzt Sebastião Kahilo das Wort „Community" hier für die Verwaltungsorganisationen in Road 36, möglicherweise auch spezifisch für die Abteilung Community Services, die in Meheba zu der für das Lagermanagement zuständigen NGO gehört. Nicht jeder Bewohner einer Straße darf dort hingehen, die Flüchtlinge brauchen einen Sprecher, der das Problem für die Betroffenen ‚zur Verwaltung bringt'. Hier ist der gewählte Flüchtlingsvertreter ihr Ansprechpartner. Dazu wird er nicht durch den Wunsch der Flüchtlinge, sich in einer bestimmten Sache von ihm vertreten zu lassen, sondern durch eine ungeschriebene Norm, die die Verwaltung gesetzt hat.

Ansprechpartner für die Flüchtlinge sind ihre gewählten Vertreter auch bei Problemen, die gewöhnlich innerhalb der Bevölkerung geregelt werden, also ohne Beteiligung der Verwaltung. Werden Konflikte nicht innerhalb der Familie gelöst, so ist der gewählte Repräsentant der nächste Ansprechpartner. Diese Funktion der Flüchtlingsvertreter ist im nächsten Punkt näher zu betrachten.

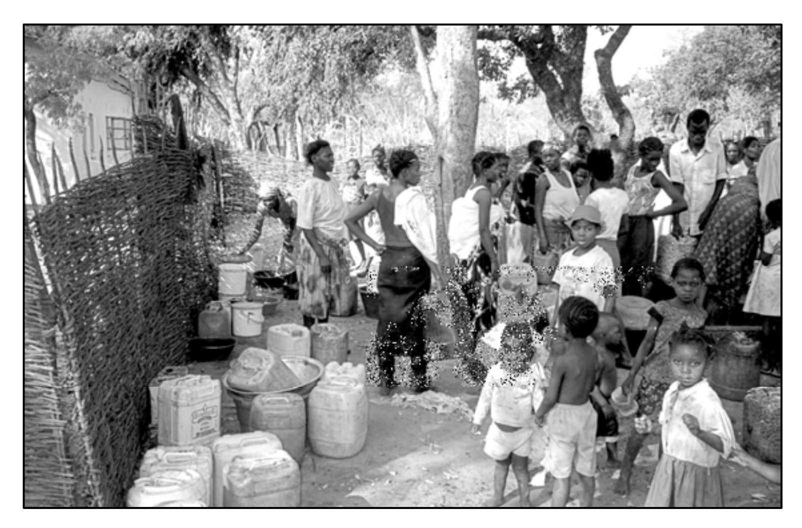
Harmonie und Kontrolle: Flüchtlingsvertreter als ‚Puffer'

Wie in anderen größeren Bevölkerungen auch, gibt es in Flüchtlingslagern alltäglich Konflikte zwischen Menschen, die dort zusammenleben. Zu den häufigeren Anlässen dafür gehören Eifersucht und Fremdgehen von Ehepartnern, schlechte materielle Versorgung, respektloses Reden und Gewalt innerhalb der Ehe, Schwangerschaften junger Mädchen vor der Ehe und auch Fälle von Hexereibeschuldigungen. Wie Flüchtlinge und Personal berichten, ist bei häuslichen Konflikten oft Alkohol ein Teil des Problems.[13] Ein Polizist etwa berichtet auf einem *Inter-Agency Meeting* in Nangweshi, bei Festen im Lager tanzten die Flüchtlinge *kizomba*, diesen sehr engen Tanz,[14] teils mit Ehepartnern anderer, gleichzeitig würde viel *kachasu* getrunken, und alkoholisierte Männer würden dann aus Eifersucht denjenigen angreifen, der mit ihrer Ehefrau zu eng getanzt habe. Ein anderer typischer Konfliktfall in Nangweshi allerdings hat nichts mit Trunkenheit zu tun, sondern mit der Knappheit grundlegender Ressourcen. Immer wieder kommt es an den Wasserstellen im Lager zu Auseinandersetzungen, weil die Flüchtlinge um das ihnen nie ausreichende Wasser konkurrieren, das die Hilfsorganisationen aus dem Fluss Sambesi in große Tanks im Lager pumpen und zu bestimmten Zeiten an einer Reihe von Wasserhähnen zur Verfügung stellen (s. Abbildung 9).

Viele dieser Konflikte spielen sich im kleinen Rahmen ab, mit ihnen befassen sich nicht (wie mit Aufsehen erregenden, strafrechtlich relevanten Fällen, etwa Einbruchdiebstahl in Verkaufsläden oder Vergewaltigungen außerhalb der Familie) unmittelbar die Polizei und die Verwaltungsorganisationen. Werden die kleineren Konflikte nicht innerhalb der Familie gelöst, dann kontaktieren Beteiligte in aller Regel den gewählten Flüchtlingsvertreter auf Ebene des Blockes beziehungsweise der Straße. Kann auch dieser den Streit nicht regeln, wendet er sich an seinen Kollegen auf der nächsthöheren Ebene, also der Sektion beziehungsweise Zone.[15] Erst wenn es auch hier zu keiner Einigung kommt, werden Organisationen eingeschaltet. Kann in Meheba auch der *Zone Chairman* den Konflikt nicht regeln, wird gewöhnlich der *Refugee Office* oder, von diesem aus, die Polizei benachrichtigt. In Nangweshi geben die *chefes* ernstere familiäre Konflikte zunächst an das NGO-Projekt gegen *Sexual and Gender-Based Violence* (SGBV), auch bei sexualisierter Gewalt wird es eingeschaltet. Von dort aus wird, wenn es nötig scheint, die Polizei eingeschaltet. Auch der Lagerrat und die Verwaltungs- und Hilfsorganisationen sind in diesen Fällen informiert, sie werden

z.B. in den *Inter-Agency Meetings* besprochen. Dieser ‚Instanzenweg' zeigt hohe Übereinstimmung mit der administrativ eingeführten Hierarchie im Flüchtlingslager, sie wird zu der der Streitregelung.


Abbildung 9: Wasserstelle in Nangweshi



Durch die Wasserknappheit ist der Andrang groß, Warteschlangen bilden sich bereits vor Beginn der Wasserausgabe.

Die ‚Macht' der Flüchtlingsvertreter und den Verlauf der Streitregelung in Meheba erklärt ein junger Flüchtling während eines Interviews, das der lokale Forschungsassistent in Meheba, Joaquím Melo, führt:

FC: „The chairmen have the power for telling people what they would do, in order to live properly, to live well in the community. Yes."
JM: „So, if people are not living well, for example if two people are quarrelling, two families are quarrelling, does the chairman have any power to do anything on that occasion?"
FC: „Yes, he usually advises them. And then make them stay well."
JM: „And did the people usually agree to such an advice from the chairman? [...] Suppose, he acts well, but people don't listen to him, what happens?"
FC: „The committee will look at it, or he will go and now tell the, those who are in higher authority."
JM: Who are they?"
FC: „They, there you have the Refugee Officer, ... and then some others, we have Zone Chairmen, such people."

In diesem Gesprächsausschnitt werden zwei weithin zu beobachtende Umstände deutlich. Erstens wird es als Ziel der Tätigkeit von Flüchtlingsvertretern gesehen, dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung im Lager ‚gut zusam-

menlebt‘. Streitigkeiten sollen nicht andauern. Zweitens ist dem Interviewten einerseits bekannt, dass ein Konfliktfall auf höheren Ebenen weiterverhandelt wird, sollte er vom *Road Chairman* nicht gelöst werden. Andererseits aber kann er nur vage benennen, wer diese höheren Instanzen sind – dies bestätigt sich auch im weiteren Verlauf des Interviews. Zwar haben andere Flüchtlinge eine genauere Vorstellung von den Instanzen, die eine Konfliktregelung durchlaufen kann; insgesamt aber schränkt das nebulöse Bild administrativer Zuständigkeiten, auf das große Teile der Lagerbevölkerung zurückgeworfen sind, deutlich auch das konkrete Wissen davon ein, was mit einem Konfliktfall jenseits der lokalen Flüchtlingsvertreter geschehen kann.

Zur Konfliktregelung beruft der kontaktierte Flüchtlingsvertreter eine Versammlung mit Familienangehörigen, seinem Komitee bzw. seinem Stellvertreter und eventuell anderen *elders* aus der Nachbarschaft ein. Die Konfliktregelung wird von vielen Interviewten an erster Stelle genannt, werden sie nach den Aufgaben der Flüchtlingsvertreter gefragt. Diese Streitregelungsaufgaben bringen viele Flüchtlinge – hier Domingos Kapalo in Meheba – mit der Verantwortlichkeit der Flüchtlingsvertreter dafür in Zusammenhang, dass die Nachbarschaft in Harmonie miteinander lebt:

„[...] when we have problems in our homes, in our neighbourhoods, we go to the chairman to have our problems resolved. But when [...] it’s not possible to have them resolved at the chairman’s place, then they are referred to the RO and then when the RO finds it is necessary, they can even be taken to higher authority [...] but there are also certain cases within the community that would go straight on to the police, yes. Now there are also people who think that probably even if it’s not a case that requires the attention of the police they would avoid the chairperson and go straight on to the Refugee Officer, such people exist. [...] In most cases such people are those that don’t want harmony in the community because the reason why they want to avoid the chairman is because they know that the chairman is a community leader, and so who’d want to settle the dispute in harmony and for the good of the whole community. And they would go to the RO or straight on to the police because they just want to have their opponents punished“ (dL).

In dieser Darstellung wird der Weg der Konfliktregelung über die Flüchtlingsvertreter bis eventuell hin zur Lagerverwaltung (hier dem *Refugee Officer*) und schließlich zur Polizei und eventuell einem Gericht als Regelfall beschrieben. Aussagekräftig ist das Urteil von Domingos Kapalo über Lagerbewohner, die die Instanz der Flüchtlingsvertreter überspringen und sich direkt an sambische Autoritäten wenden. Dies tun sie, so die Erklärung, weil sie wissen, dass der *Chairman* sich in seiner Empfehlung am Wohl der ‚gesamten Gemeinschaft‘ orientiert. Bei *Refugee Officer* und Polizei ist dagegen eher damit zu rechnen, dass die Bestrafung eines Täters im Vordergrund steht. Diese jedoch ist nicht immer mit der Harmonie in der Gemeinschaft vereinbar. Die gewählten Flüchtlingsvertreter stellen im Zweifelsfall die

Genugtuung des Klägers hintan und versuchen, eine Situation herbeizuführen, die das Konfliktpotential senkt und nicht durch eine harte Strafe weiter steigert. So berichtet Nelito Songwi, ein *chefe da secção* in Nangweshi, sie als Flüchtlingsvertreter nutzten in Streitfällen die althergebrachtes Regelung über Entschädigungszahlungen, setzten aber den von der klagenden Familie ursprünglich geforderten Betrag immer herunter.

Offensichtlich sind es also bei Fragen der Konfliktregelung vor allem die lokalen Flüchtlingsvertreter, die längerfristig für ein konfliktarmes Zusammenleben in den Wohngebieten der Flüchtlingslager sorgen. Dass dies zu den zentralen Aufgaben der gewählten *leaders* gehört, ist eine unter den Flüchtlingen sehr verbreitete Sichtweise. Sie deckt sich mit der eingangs zitierten Erwartung von Verwaltungspersonal, dass sie helfen, die ‚Gemeinschaft' zu ‚harmonisieren'.

Die dort zitierte UNHCR-Mitarbeiterin hat als weitere Funktion von Flüchtlingsvertretern genannt, dass sie die Bevölkerung zu kontrollieren helfen. Auch dieser Aspekt findet sich in den Schilderungen von Lagerflüchtlingen. Hervorgehoben findet sich die Kontrollfunktion etwa, wenn Sõhi Yepia, die selbst als *Community Development Worker* in Nangweshi arbeitet, die Arbeit der dortigen *chefes* beschreibt:

> „Der Sektionschef [...], seine Arbeit ist es, die ganze Sektion zu kontrollieren, die Probleme der ganzen Sektion zu lösen, jeder Person der Sektion. Und der Blockchef kontrolliert seinen Block, wie geht es den Leuten, wie viele Personen sind es, wie viele Personen gibt es, wer bekommt keine Nahrung [...], wie viele neue kommen dazu, wie viele gehen weg" (nP).

Gemäß dieser Darstellung haben der Sektionschef wie der Blockchef Kontrollaufgaben. In der Beschreibung Sõhi Yepias werden zwei Dimensionen der Kontrollfunktion von Flüchtlingsvertretern deutlich. Sie ‚kontrollieren' ihren Zuständigkeitsbereich erstens, indem sie Probleme lösen, die dessen Bewohner haben. Zweitens üben sie eine Kontrolle administrativer Art aus, indem sie Informationen über die Bevölkerung sammeln und verwalten. Die Daten sind dann auch für die Verwaltung zugänglich. Diesen Tätigkeiten einer bürokratischen Kontrolle widmen sich vor allem die Flüchtlingsvertreter in Nangweshi, die anders als die in Meheba aus einer engmaschigen Militärbürokratie kommen – dem ehemaligen UNITA-Hauptquartier Jamba – und im Vergleich zu ihren Kollegen in Meheba stärker schriftlich arbeiten.

Beide Aspekte der Kontrolle, die der Problemlösung vor Ort und die der Verwaltung von Bevölkerungsdaten, entlasten die Lagerverwaltungen erheblich und sind funktional für eine politische Ordnung, in der ein zahlenmäßig geringes Personal aus großer sozialer Distanz, aber mit der Kontrolle über fast sämtliche materiellen Ressourcen, eine Verwaltungsherrschaft über eine große Lagerbevölkerung ausübt. Intermediäre aus der verwalteten Bevölkerung sind damit wesentliche Bestandteile eines Typs der Verwaltungs-

herrschaft, der als „Buschbürokratie“ bezeichnet werden kann (vgl. Inhetveen 2006a).

10.4 KONKURRENZ DER INTERMEDIÄRE: GEWÄHLTE VERTRETER UND BEZAHLTE MITARBEITER

Die gewählten Flüchtlingsvertreter sind nicht die einzigen Flüchtlinge, die als Intermediäre zwischen den im Lager tätigen humanitären Organisationen und der dortigen Bevölkerung fungieren. Im Rahmen ihrer Projektarbeit in bestimmten Sektoren stellen die meisten NGOs Flüchtlingsmitarbeiter ein, die für ein sogenanntes *incentive*, einen im Vergleich zu den Einkommen der vertraglichen Mitarbeiter geringen Geldbetrag, für die Hilfsorganisation arbeiten (s.a. Horst 2006: 83f.; Jacobsen 2005: 30). Am besten bezahlt sind dabei die Lehrer, die in beiden untersuchten Lagern monatlich 150.000 Kwacha (während der Feldforschung waren das knapp 30 Euro) erhalten. Die regulären Stellen bei NGOs sind mit Sambiern oder *Expatriates* besetzt,[16] wobei letztere die höchsten Gehälter bekommen.[17]

Die Jobs mit geringen *incentives*, wie sie NGOs und UNHCR in den Lagern bieten, sind unter den Flüchtlingen höchst begehrt.[18] Auch kleine Geldbeträge helfen dabei, dringende Bedürfnisse wie Schuhe, Schulausstattung für Kinder oder Seife zu decken. Insbesondere in Nangweshi klagt eine Reihe der befragten Flüchtlinge darüber, dass die Organisationen ihre Stellen für Flüchtlingsmitarbeiter immer nur an bestimmte Teile der Lagerbevölkerung vergeben. Einige sagen, man bräuchte Verwandte, die schon im Krankenhaus arbeiten, um selbst dort eine Stelle zu bekommen; andere erzählen, bezahlte Gelegenheitsarbeiten würden immer nur an Bewohner der ältesten Sektionen vergeben, die Flüchtlinge in den neueren, abgelegeneren Sektionen gingen leer aus. Während der Feldforschung lässt sich dies auch in einigen Fällen beobachten. Um unter den Flüchtlingen Köche für eine mehrtätige Veranstaltung auszuwählen, fragen NGO-Mitarbeiter einen bestimmten Flüchtling, der selbst im Lagerrat ist, für eine Organisation arbeitet und über ein weites Kontaktnetz im Lager verfügt. Die von ihm vorgeschlagenen Flüchtlinge, die dann auch als Köche beschäftigt werden, stammen aus den alten Sektionen und sind naheliegender Weise Verwandte und nahe Bekannte des zunächst kontaktierten Flüchtlings. Da anders als in Meheba viele Flüchtlinge in Nangweshi eine Berufsausbildung haben, wird hier besonders häufig über den Mangel an Arbeitsplätzen geklagt. Die Lagerbewohner wollen nicht nur etwas Geld verdienen, sie möchten auch in ihren Berufen arbeiten, um ihre Fähigkeiten einzusetzen.

Insbesondere die Flüchtlinge, die in den Bereichen *Community Services* und Medizin von NGOs eingestellt sind, fungieren neben den Flüchtlingsvertretern als Bindeglieder der Organisationen zur Lagerbevölkerung. Vor allem in Nangweshi sind dabei Spannungen zwischen den gewählten *chefes* und den von CORD beschäftigten *Community Development Workers* zu be-

obachten. In Interviews klagen die gewählten Repräsentanten mehrfach (wie übrigens auch in Meheba) darüber, dass sie für ihre Tätigkeiten nicht bezahlt werden. Ein wesentlicher Aspekt dieser Beschwerde ist, dass ihre Tätigkeit der der *CDWs* ähnelt, sie als Flüchtlingsvertreter aber nicht dafür bezahlt werden. Die *Community Development Workers* dagegen erhalten pro Monat 110.000 Kwacha, knapp 22 Euro. Nach Ansicht des Sektionsvertreters Zezito Kaloke ist das auch deshalb nicht angemessen, weil die *CDWs* teils die gleichen Aufgaben sogar schlechter erfüllen, etwa im Falle der Einwohnerlisten: „Es ist der *chefe*, der das Volk genau kontrolliert, CORD kontrolliert es nicht."[19] Er zeigt mir seine Unterlagen mit den Daten der ganzen Sektion, einige Hefte und lose Blätter, die nach Blocknummern geordnete Listen mit Hausnummern, Namen, Nummern der *temporary card* und weiteren Daten enthalten. Wenn ihn zum Beispiel UNHCR etwas fragt, ist alles dokumentiert. CORD hat dagegen nur Listen der als *vulnerables* klassifizierten Flüchtlinge, sagt er, keine generellen Listen.[20] Mehrere Flüchtlingsvertreter heben hervor, dass sie sogar das Papier und die Stifte, mit denen sie diese Verwaltungsarbeiten erledigen, selbst kaufen müssen und gleichzeitig durch ihre Tätigkeit als *chefe* keine Zeit haben, Geld zu verdienen, etwa durch Gelegenheitsarbeit außerhalb des Lagers.

Die Spannungen zwischen *CDWs* und den gewählten Flüchtlingsvertretern sind der Lagerverwaltung bekannt und werden auch auf einigen Versammlungen angesprochen. Während eines Zweiergesprächs rede ich mit einem UNHCR-Mitarbeiter über das Thema und notiere im Gedächtnisprotokoll aufgrund meiner Gesprächsnotizen:

> „[UNHCR-Mitarbeiter:] ‚and there are problems in the collaboration between leaders and CDWs, maybe the CDWs lack respect, they do not respect the leaders because they themselves are receiving payment and work for CORD and so on. So what I plan, when the next donation comes, I want to consider first the vulnerables, and then the leaders. Just a small thing, just to give them something, so they feel (better). For the CDWs it maybe needs some sensitizing, that they do not act as being above. I want to do this in a meeting with the CDWs and the leaders, jointly, how they can better work together.' Ich sage, ich habe auch complaints von CDWs gehört, daß leaders sich weigern mitzuarbeiten, weil sie sagen, das ist eure Aufgabe, ihr werdet ja bezahlt. ‚Yes, you see?' sagt er. [...] The leaders complained to him that the CDWs feel superior, because they are paid by CORD, but then we had (two? three?) meetings about specific issues and the leaders said ‚no, we have no problems'."

Hier wird als Folge der auf die *CDWs* beschränkten Bezahlung nicht nur einen Unmut der gewählten *leaders* konstatiert, sondern auch einen Mangel an Respekt der *CDWs* diesen gegenüber. Die Flüchtlingsvertreter haben sich beklagt, die *CDWs* fühlten sich ihnen überlegen – und der UNHCR-Mitarbeiter schließt sich diesem Eindruck an, zwar mit einem „maybe" versehen, aber in mehrfachen Äußerungen. Dass er die fehlende Bezahlung der Flüchtlingsvertreter bei nächster Gelegenheit mit einer besonderen Zuwei-

sung von Sachspenden ausgleichen will und für die *CDWs* – wiederum „maybe", aber mit konkreten Plänen – ein sogenanntes *sensitizing* für nötig hält, zeigt sein Verständnis für die Position der Flüchtlingsvertreter. Auf Ebene des Flüchtlingslagers haben UNHCR-Mitarbeiter jedoch keine Möglichkeit, die Flüchtlingsrepräsentanten ähnlich wie die *CDWs* zu bezahlen. Dass die Ämter der gewählten *community leaders* unbezahlt sind, gehört zu den von UNHCR vertretenen Normen in Flüchtlingslagern generell. Mit dieser Situation scheinen sich viele Flüchtlingsvertreter auch abgefunden zu haben. Sie äußern zwar ihren Unmut darüber, dass sie nicht bezahlt werden, scheinen sich aber kaum Hoffnung auf eine Änderung dieser Praxis zu machen. Ein lokaler Milderungsversuch durch Spendenmaterial scheint auch für die *leaders* die höchste realistische Erwartung zu sein. Sie kennen diese Art der Anerkennung ihrer Arbeit von früheren Zeiten, wie der Bericht von Xavier Kawañu, *Zone Chairman* in Meheba, deutlich macht:

„In the olden days what used to happen when the funding from UNHCR was enough, the General Chairmen once in a while they were remembered maybe with a pair of shoes, trousers, a blanket, a pot, all such things for domestic use. And sometimes you go to office, you talk to them, I have no washing soap, then you are assisted with the soap. [...] But these times there is really a crucial thing. We work up from morning up to maybe eighteen, we work up from morning up to eighteen. When you go to the offices the UNHCR they say ‚no our warehouses are blank. There is nothing so we can't'."

Im Gespräch betont der Flüchtlingsvertreter auch, dass seine Möglichkeiten, anderweitig Geld zu verdienen, durch die Belastungen der *Chairman*-Tätigkeit stark eingeschränkt sind.

Das zitierte Gespräch mit dem UNHCR-Mitarbeiter weist darauf hin, dass die Spannungen zwischen beiden intermediären Gruppen in Nangweshi vorzugsweise auf nichtöffentlicher Ebene explizit angesprochen werden. Anscheinend wollen die Flüchtlingsvertreter die *CDWs* nicht offen in Versammlungen kritisieren. Das mag auch auf die Erfahrungen dieser Flüchtlingsgruppe in Angola zurückgehen, denn in der UNITA war offener Widerspruch gegen die etablierte Ordnung kaum möglich, ohne Leib und Leben in Gefahr zu bringen. Die lange eingelebte Zurückhaltung kann sich in einer Zögerlichkeit, wenn es um offene Kritik geht, fortsetzen, auch wenn sie im Flüchtlingslager weniger lebensbedrohlich wäre. Unabhängig von der Vorgeschichte der Flüchtlinge erfahren sie im Lager selbst, dass die dortige Verwaltung auf Kritik an den administrativen Verfahrensweisen empfindlich reagiert. So hat Xavier Kawañu gegenüber der Lagerverwaltung in Meheba schon häufiger angesprochen, dass es problematisch ist, die Flüchtlingsvertreter weder zu bezahlen noch in anderer Form materiell zu berücksichtigen. Nicht zuletzt deshalb gilt dieser *Chairman* unter den Mitarbeitern der Verwaltungsorganisationen als „trouble maker".

10.5 OHNMACHT IN DER LAGERVERWALTUNG – MACHT IN DER NACHBARSCHAFT

In ihrer intermediären Stellung zwischen Lagerverwaltung und Bevölkerungen fungieren die Flüchtlingsvertreter als Bindeglied, das Ansprechpartner für beide Gruppierungen ist und in beide Richtungen vermittelt. Was sie vermitteln, hängt davon ab, wer sich an sie wendet. Die Flüchtlingsbevölkerung kommt vor allem mit *Problemen* zu ihren Repräsentanten. Flüchtlinge ohne Position erwarten die Lösung dieser Probleme, entweder, indem der Flüchtlingsvertreter sie der Verwaltung vorlegt und gegebenenfalls die anderen Flüchtlinge zu den Büros der Administration begleitet, oder (im Fall von Konflikten), indem er sie im Rahmen eines Schiedsverfahrens selbst löst. Von Seiten der Verwaltungsorganisationen dagegen geht es im Kontakt mit Flüchtlingsvertretern meist um *Information*, sei es, dass sie diese an die Lagerbewohner weitergeben sollen, sei es, dass sie sie unter der Bevölkerung erheben sollen. Schließlich organisieren Flüchtlingsvertreter die Bewohner in ihrer Zuständigkeit von Fall zu Fall im Auftrag der Verwaltung, etwa zu bestimmten gemeinschaftlichen Arbeiten.

So ist die Position des Flüchtlingsvertreters durchaus mit Entscheidungsmacht ausgestattet, allerdings fast nur innerhalb der Bevölkerung. Dort kommt den *leaders* in den Flüchtlingslagern eine bedeutende Rolle in der Lösung von Familien- und Nachbarschaftskonflikten zu.

Für die Verwaltungsorganisationen fungieren die Flüchtlingsvertreter vor allem als Vermittler von Informationen zwischen der Lageradministration und der Lagerbevölkerung. Indem sie außerdem einen wesentlichen Teil der Konfliktregelung auf Nachbarschaftsebene übernehmen, entlasten sie die Lagerverwaltung, denn dadurch erreichen weniger Konfliktfälle die bürokratischen Stellen. Die höheren Instanzen der Streitschlichtung, die bei humanitären Organisationen sowie der Exekutive und Judikative Sambias angesiedelt sind, müssen sich nur mit den Konflikten befassen, die die Flüchtlingsvertreter nicht regeln konnten oder die klar über deren Kompetenzen hinausgehen.

Entscheidungsmacht haben die Flüchtlingsvertreter gegenüber der Verwaltung nicht.[21] Allenfalls werden in einigen Fällen ihre Stellungnahmen eingeholt. Dass sich die Verwaltung nach diesen richtet, kommt vor, ist jedoch nicht die Regel. So war während der Feldforschung nur einmal zu beobachten, dass die Entscheidung einer Organisation aufgrund der Äußerungen von Flüchtlingsvertretern geändert wurde: Auf dem *Inter-Agency Meeting* in Nangweshi am 11. September 2003 berichten Mitarbeiter von CORD, sie hätten im Erweiterungslager Zelte, die Unicef gespendet hat, für die Aufbesserung der bestehenden Schulen Nummer 1 bis 3 verwenden wollen, „but the leaders and teachers decided to use them for another school, so there is a new school 4 now“. Hier haben Lehrer und *leaders* der Flüchtlinge den Plan einer NGO tatsächlich geändert, wobei sie sich auch in diesem Fall gegen den Willen der Lagerverwaltung nicht hätten durchsetzen können.

Insgesamt haben Flüchtlingsvertreter keine Entscheidungs*macht* auf administrativer Ebene, allenfalls wird ihnen Einfluss auf Entscheidungen von den Organisationen *zugestanden*. Hauptsächlich jedoch nehmen sie deren Entscheidungen entgegen. Die Tätigkeit der Flüchtlingsvertreter besteht viel mehr in der Informationsübermittlung als im eigenen Entscheiden, meint *Chief* Manuel Chiyaze, der selbst kein *Chairman* ist: „Most of the times [the chairmen; KI] just bring decisions which come from the offices, they don't make decisions themselves, mostly" (dL). Die Entscheidungsmacht in Meheba sieht *Chief* Manuel Chiyaze im Wesentlichen bei der Lagerverwaltung, den „offices", und weniger bei den Flüchtlingsvertretern.

Allerdings hängen die Aussagen von Flüchtlingen über die Macht ihrer gewählten Vertreter vom Gesprächszusammenhang ab. Liegt der thematische Fokus auf dem Geschehen innerhalb der Bevölkerung, dann erscheint der zuständige Flüchtlingsvertreter durchaus als mächtig, gehen seine Entscheidungen doch wesentlich in die Regelung von Nachbarschaftskonflikten ein. Falls sein Lösungsvorschlag nicht akzeptiert wird, ist in der Regel er derjenige, der den Fall zur nächsten Instanz bringt – in Meheba vorwiegend zum *Refugee Officer*, in Nangweshi oft zunächst zum SGBV-Projekt. Gegenüber Flüchtlingen ohne formale Position nimmt ein gewählter Flüchtlingsvertreter also durchaus eine machtvolle Stellung ein. Die Machtressourcen, die ihm aus seiner intermediären Position entstehen, setzt allerdings nicht jeder Flüchtlingsvertreter immer so ein, wie es von den Organisationen des Flüchtlingsregimes konzipiert und proklamiert ist. Flüchtlingsvertreter haben ihre eigenen Wege, ihre Stellung innerhalb der Lagerbevölkerung zu nutzen. Nicht alle sind in der Sicht des Lagerpersonals und vieler Flüchtlinge legitim (vgl. Turner 1999).

Eine weitere Machtressource ist für Flüchtlingsvertreter das weitgehende Monopol auf direkten Kontakt mit der Lagerverwaltung.[22] Im Zusammenhang damit verfügen sie über besonders umfassendes Wissen über die Verwaltungsstrukturen der Lager. Neben ihnen haben nur die Flüchtlingsmitarbeiter von Hilfsorganisationen einen systematischen Zugang zu Wissen darüber, wie die Administration funktioniert und wer für welche Bereiche und Entscheidungen zuständig ist. Fast nur die Flüchtlinge mit formalen Positionen sind es auch, die Mitarbeitern der Verwaltungs- und Hilfsorganisationen persönlich bekannt sind – zu den Ausnahmen gehören im wesentlichen einzelne Flüchtlinge mit Problemen, die die Organisationen längerfristig oder immer wieder beschäftigen. Diese sehr ungleiche Allokation von Wissen unter der Lagerbevölkerung ist den Organisationen bekannt, wird aber weder im Lageralltag noch in Organisationsdokumenten problematisiert.

Die Geldgeber der humanitären Organisationen im Flüchtlingslager sind sich bewusst, dass zwischen den von ihnen unterstützten Organisationen und der Flüchtlingsbevölkerung wenig direkter Kontakt besteht. Die Kontakte sind fast immer über die Flüchtlingsvertreter vermittelt, was in den sozialen Abstand zwischen den Geldgebern und den Flüchtlingen eingeht. Auf die Frage, welchen Eindruck die Flüchtlinge wohl von den Geldgebern haben,

erklärt mir ein Mitarbeiter der US-Botschaft in Lusaka: „We are two steps away from the refugees, between them and us there are the NGOs and UNHCR, and those in contact with the NGOs are the refugee leaders, not ordinary refugees."

In dem Kontaktmonopol der *leaders* liegt, wie angesprochen, eine Machtressource in ihren Beziehungen zur übrigen Flüchtlingsbevölkerung. Andere Flüchtlinge, die den Verwaltungsorganisationen ein Anliegen zu Gehör bringen wollen, sind weitgehend auf die Vermittlung ihrer gewählten Vertreter angewiesen. Eingeschränkt ist diese Machtressource allerdings dadurch, dass die Flüchtlinge oft nur wenig Hoffnung in solche Hinwendungen an die Verwaltung setzen. Auch wenn Klagen an die Organisationen übermittelt werden, sind die Aussichten auf Erfolg gering. Sie können an einem von drei Punkten scheitern. Erstens haben die Lagerbewohner nach eigener Aussage niemanden, an den sie sich mit ihren Problemen wenden können. Zweitens ist es möglich, dass sie sich an eine Person oder Organisation wenden, aber kein Gehör finden. Drittens stellen Flüchtlinge teils sehr lakonisch fest, dass die Verwaltungs- und Hilfsorganisationen auf vorgebrachte Klagen und Bitten um Hilfe schlicht nicht reagieren. In manchen Schilderungen erscheint es sogar als fester Bestandteil des etablierten Klageweges, dass Hinwendungen von Flüchtlingen an die Lagerverwaltung im Sande verlaufen. So erklärt Alfredo Chasanya, ein Flüchtlinge ohne Position im Hauptlager von Nangweshi, eine Art ‚Dienstweg' für Probleme:

„If you have a problem you take it to the block leader, then block leader takes it to the section leader, then section leader would take it to CORD. Then there the CORD, that's where they tell you like ‚As for now, we don't have anything'" (dU).

Auch nach Aussage der Witwe Silepo Ndunduma in Meheba können die Flüchtlinge sich mit Problemen jederzeit an den *Road Chairman* oder seinen Stellvertreter wenden, diese schreiben die Sache dann auf, Hilfe kommt jedoch nicht: „They just write." Bei einem Interview mit mehreren Flüchtlingen entwickelt sich unter ihnen ein kurzes Gespräche auf Luvale mit etwas Lachen über die Frage, wie sich die Verwaltung über die Probleme von Flüchtlingen informiert. Der Forschungsassistent fasst es auf Englisch zusammen:

„The lady said, if they know, what can they do, they'll do nothing. Then the gentleman added that if you are the problem person, the person of problem, you ask the chairman, you go to the chairman, he takes you to the office, but even when you reach there, they will know the problem, but they will do nothing."

Diese Schilderung für das Flüchtlingslager Meheba hat deutliche Parallelen zu der Darstellung zweier Frauen in einem Gruppeninterview im Erweiterungslager von Nangweshi:

Silvana: “It’s like this. Each section there is a leader. If you have a complaint or a problem you have to take it to the section leader. The section leader is the one who goes to tell the problem. It’s not allowed that you jump the section leader, you go on your own to explain to complain. [...] Like for this woman seated here, she’s got no house, she has nobody to help her. If she’s got a problem, she needs a house to be built, she takes the problem to section leader. The section leader is the one who takes the problem to CORD.“
KI: „And does it work, do you receive help then, when you went?“
[...] [Diskussion]
Kasinda: „It doesn’t help, we can explain, you can complain, it doesn’t help. Like in my case I received a *chitenge* from my child, from my son in Luanda, that *chitenge* is the one I paid for somebody to build my house. I’ve complained but there is no help. Up to now they haven’t built my *casa de banho*, I’ve gone there several times, they haven’t done anything“ (dU).[23]

Gescheiterte Bitten und Anfragen an die Lagerverwaltung, vermittelt über die gewählten Flüchtlingsvertreter, stellen ein Erfahrungsmuster dar, das sich in vielen Interviews in konkreten Beispielen manifestiert. Die Flüchtlinge bekommen keine Hilfe, häufig nicht einmal eine Antwort.

Aus Sicht der Hilfsorganisationen sind die materiellen Möglichkeiten zu begrenzt, um allen Bittstellern zu helfen. Zudem gilt das Prinzip, nur die als *vulnerables* klassifizierten Flüchtlinge mit besonderen Zuwendungen zu unterstützen, nicht diejenigen, die sich aus Sicht der Verwaltung selbst helfen können. Allerdings machen auch manche *vulnerables* die Erfahrung, dass Hinwendungen an die humanitären Organisationen keine Hilfe bringen; zu ihnen zählen beispielsweise die älteren Frauen in Nangweshi, die ihr Haus beziehungsweise Bad nicht selbst bauen können. Zudem ändert der nachvollziehbare Hinweis auf die Begrenztheit der Hilfsmöglichkeiten nichts daran, dass aus der vielfachen Erfahrung folgenloser Klagen an die Verwaltung das Machtpotential sinkt, das den Flüchtlingsvertretern aus ihrem Monopol auf den Kontakt zur Verwaltung entsteht. Sofern eine Hinwendung an die Organisationen in der Wahrnehmung der Flüchtlinge sowieso nicht dazu führt, dass sie Hilfe bekommen, sinkt die subjektive Notwendigkeit, einen solchen Kontakt über ihre gewählten Vertreter herzustellen.

Für die Flüchtlingsvertreter ist der häufige Misserfolg bei Hinwendungen an die Verwaltung eine direkte Quelle von Schwierigkeiten. Als Intermediäre können sie hier in die Kritik an Entscheidungen geraten, die sie nicht selbst getroffen haben. Dies schildert der bereits zitierte *Road Chairman* Sebastião Kahilo als eine der Schwierigkeiten seines Amtes:

„The challenges are as follow: We’re under UNHCR. And being a refugee, [...] we are poor, but when we take people to the UNHCR’s, maybe there is people who are really in a bad condition, aged, and they may be crippled, I mean handicapped. When you take them there, some they are not being considered. So when they are not being considered, you tell such people, you know: ‚Here, I took you to the high authorities,

but they've done nothing', but the people, they still condemn you. [...] there are some who can proof that no, it's not you, but it's the organisation. But the others, they may condemn you, they say: ‚No, when you took there such a person, he was, you know, he was considered, but me I'm not considered, so my chairman, he has not done anything for me.' So those are challenges of being a chairman."

Dass manchen Bittstellern geholfen wird, anderen aber nicht, führt die Erfolglosen immer wieder zu der Annahme, dass der *Chairman* sie nicht so gut vertreten hat wie diese anderen. Sie ‚verurteilen' ihn dafür, dass die „high authorities" ihnen nicht helfen. Dabei ordnet sich der *Chairman* deutlich den Flüchtlingen zu („We're under UNHCR") und nicht einmal ansatzweise der Verwaltung, zu der er das Bindeglied darstellt.

Umgekehrt geben auch Mitarbeiter der Verwaltung häufig den Flüchtlingsvertretern die Schuld, wenn Konflikte zwischen Administration und Bevölkerung entstehen oder nicht zügig gelöst werden. Nach Auffassung von UNHCR- und NGO-Personal geben die *leaders* nicht immer all das genau weiter, was die Verwaltung ihnen gesagt hat. Erklärungen dieser Art werden auch in personalinternen Diskussionen laut, unter anderem, nachdem der bereits angesprochene Konflikt über unbezahlte Straßenarbeiten in Meheba entstanden ist – hier vermuten Beteiligte, dass es der *Chairman* war, der den anderen Flüchtlingen eine Bezahlung für die Arbeit versprochen hat, nicht jedoch – wie vom *Chairman* behauptet – die Verwaltung. Dieser Mechanismus, dass ein Flüchtlingsvertreter zu einer Art Sündenbock für die Verwaltung wie für die übrigen Flüchtlinge wird, funktioniert unabhängig davon, ob der betreffende *refugee leader* die Informationen tatsächlich unverändert weitergegeben hat oder nicht. Zu überprüfen ist das in den vielstimmigen und von hohem Misstrauen geprägten Auseinandersetzungen in der Regel nicht, da kein Akteur für einen anderen grundsätzlich glaubwürdig ist und die Kommunikationen zwischen Verwaltung und Flüchtlingsvertreter sowie zwischen diesem und der Flüchtlingsbevölkerung getrennt stattfinden. So lässt sich der Vorwurf, er habe Informationen verfälscht weitergegeben, in jedem Fall aufrechterhalten – weder er noch andere haben einen Weg, das Gegenteil zu beweisen.

Die Position des Flüchtlingsvertreters in einem Lager ist prekär. Dies ist einerseits typisch für intermediäre Positionen, die den unterschiedlichen, teils auch gegensätzlichen Erwartungen und Interessen zweier Akteursgruppen ausgesetzt sind. Andererseits machen sich im Fall der Flüchtlingslager spezifische Umstände geltend, die die mit dem Amt verbundenen Schwierigkeiten noch verschärfen. Materiell beklagen viele Flüchtlingsvertreter, dass ihre Arbeit unbezahlt ist und sie gleichzeitig nicht viel Zeit übrig haben, um sich durch Gelegenheitsarbeit etwas Geld zu verdienen. Während in Ordnungen der ‚traditionalen' Herrschaft, die den meisten Flüchtlingen bekannt sind, beispielsweise die Position des Streitschlichters und Rechtssprechers mit Abgaben der Ratsuchenden verbunden ist, werden solche Zahlungen im Flüchtlingslager als Korruption gesehen.[24] Hinzu kommt das

Konfliktpotential, das mit der Vermittlerposition zwischen Lagerverwaltung und –bevölkerung verbunden ist. Immer dann, wenn Informationen, Aufforderungen oder Bitten nicht anzukommen oder die gewünschte Reaktion zu bewirken scheinen, kann von jeder Seite die Schuld beim Intermediär, hier dem Flüchtlingsvertreter, gesucht werden. Misstrauen, Vorwürfe und auch Handgreiflichkeiten können die Folge sein. Dieses Sündenbockphänomen wird im Flüchtlingslager dadurch verstärkt, dass der Kontakt und die Kontrollmöglichkeiten zwischen Verwaltung und Lagerflüchtlingen ebenso gering sind wie das Wissen übereinander. Die große Vagheit der Vorstellungen, die beide Seiten voneinander haben, gibt dem Misstrauen gegenüber den Intermediären Vorschub, denn auch deren Möglichkeiten, mit der anderen Seite zu verhandeln, können weder Verwaltung noch Flüchtlinge im Detail einschätzen.

Die Einflussmöglichkeiten der Flüchtlingsvertreter auf Entscheidungen der Verwaltung sind gering, gegen den Widerstand der Organisationen durchsetzen können sie ihre Mitwirkung kaum. Innerhalb der Lagerbevölkerung verfügen deren Repräsentanten, in ihrer Rolle als Rechtssprecher sowie durch ihr weitgehendes Kommunikationsmonopol in der Beziehung zur Verwaltung, dagegen über deutliche Machtressourcen. In persönliche Vorteile verwandeln können sie sie allerdings nur illegal, entsprechende Methoden gelten im Flüchtlingslager als korrupt. Gleichwohl entsteht in manchen Wohneinheiten der Flüchtlingslager Konkurrenz um die Position der Flüchtlingsvertreter, und diese wird in manchen Fällen mit gefährlichen Mitteln, namentlich Hexerei, ausgefochten. In anderen Fällen jedoch hat die Verwaltung deutliche Schwierigkeiten, überhaupt Kandidaten – und erst recht Kandidatinnen – zu finden, die sich zur Wahl stellen. Dies zeigt sich unter anderem in der in Nangweshi beobachteten Wahl während der Feldforschung. In den betreffenden Wohngebieten ist der zeitintensive, politischen und sozialen Konflikten ausgesetzte, in der Lagerpolitik weitgehend machtlose und vor allem unbezahlte intermediäre Posten wenig attraktiv.[25]

Anmerkungen zu Kapitel 10:

1 Eine Ansatz, mit dem seit Kurzem experimentiert wird, sind Geldzahlungen statt materieller Unterstützung an Flüchtlinge. Solche Projekte sind jedoch eine seltene Ausnahme. Dorothea Hilhorst (2002: 205) erklärt aus praxisorientierter Sicht: „There appears to be much less experimentation, implementation and documentation of beneficiary participation than would be expected on the basis of the widely proclaimed importance of this issue."

2 Die Bedeutung des Begriffs *community* für die Deutungen der humanitären Organisationen wird auch in vielen weiteren Quellen deutlich, darunter Bakewell 2002a; Blomqvist 1995; Payne 1998; Workshop on Refugee Participation 1986.

3 Jennifer Hyndman (2000: 138-141) konstatiert diese Auffassung der humanitären Organisationen eines Lagers und stellt erstens fest, die Flüchtlinge des Lagers bildeten keine „community"; zweitens führt sie aus, inwiefern die Lagerverwaltung sie auch nicht durchgängig als solche behandelt, etwa bei Zählun-

gen der Bevölkerung. Kritisch gegenüber Hyndman und in Anlehnung an Foucault und Agamben analysiert Simon Turner „empowerment programmes and community development programmes as an integral part of a biopolitical means to govern“ (Turner 2006: 51, vgl. 50-57).

4 Vgl. die bereits angesprochenen Forschungen von Hyndman (2000) und Simon Turner (v.a. 2001, 2006). Julius Holt (1981) diskutiert in seinem kurzen Beitrag „Camps as communities“, was dafür und dagegen spricht, die Bevölkerungen von Flüchtlingslagern allgemein als *communities* zu bezeichnen.

5 Früher bestand diese obere Ebene nur aus fünf Vertretern, die *General Chairmen* genannt wurden. Kurz vor Beginn der Feldforschung wurde das System geändert und jede der acht Zonen wählte einen eigenen *Chairman*, der im Sprachgebrauch des Lagers teils formal korrekt *Zone Chairman*, teils immer noch *General Chairman* genannt wird.

6 Nachdem der erste *conselheiro* als hoher UNITA-Funktionär nach Ukwimi umgesiedelt worden war, wurde eine Frau seine Nachfolgerin. Sie war jedoch zum Zeitpunkt der Feldforschung aus familiären Gründen in Angola bei Verwandten (inoffiziell mit Wissen des UNHCR, obwohl Flüchtlinge rechtlich gesehen nicht in ihr Herkunftsland reisen und danach wieder im Zufluchtsland Flüchtlingsstatus innehaben können), so dass ihr Stellvertreter ihre Funktion wahrnahm. Es war während der Forschung unter Flüchtlingen und Verwaltung nicht bekannt, ob sie zurückkommen würde. Eine Neuwahl des Lagerrates bereitete die Verwaltung gegen Ende der Feldforschung im Austausch mit den präsenten Flüchtlingsvertretern vor.

7 Mündliche Auskunft eines UNHCR-Mitarbeiters in Nangweshi.

8 In Nangweshi ist unter den Flüchtlingen vor allem die portugiesische Entsprechung *TDC* gebräuchlich, was mir einer von ihnen mit „trabalhador pelo desenvolvimento comunitário“ ausbuchstabiert.

9 Die Bedeutung dieser mit einem geringen Entgelt (*incentive*) bezahlten Flüchtlings-Positionen bei NGOs für ihre Inhaber und innerhalb der Lagerpolitik arbeitet insbesondere Simon Turner (1999, 2001) heraus.

10 Georg Simmel betont insbesondere die „Korrelation von Getrenntheit und Vereinigung“ (1957: 3) als Eigenheit der Brücke, wobei für ihn der zweite Aspekt dominant ist; entsprechend symbolisiert für ihn die Brücke „die Ausbreitung unserer Willenssphäre über den Raum“ (2). Alle drei bei Simmel genannten Aspekte der Brücke, die Getrenntheit, die Vereinigung und die Erweiterung der Willenssphäre, finden sich bei den Flüchtlingsvertretern wieder: in ihrer Pufferfunktion, ihrer Vermittler- und Kontakttätigkeit und in der Weitergabe von ‚Befehlen‘ der Verwaltung an die Bevölkerung. Hinzufügen ließe sich als Merkmal, das Brücke und Flüchtlingsrepräsentant teilen, das weitgehende Monopol auf die Verbindung der getrennten Elemente. Auch die Brücke zeichnet sich dadurch aus, dass links und rechts von ihr Flüsse oder Schluchten nicht überquert werden können.

11 Vgl. die Äußerung von Nene Muswema: „They say this and this and they say you do it and we do it.“ Ähnlich äußert der Flüchtlingsvertreter Sebastião Kahilo: „It’s not us to make any decision, no, so whichever they decide, us just

will follow." Die Beobachtungen während der Feldforschung lassen mich davon ausgehen, dass auch das Verwaltungspersonal selbstverständlich annimmt, dass die Flüchtlinge grundsätzlich seinen Anweisungen Folge zu leisten hat.

12 UNHCR-Mitarbeiter, Genf, persönliches Gespräch, März 2003. Für den brisanteren Fall ruandischer Flüchtlinge in Lagern in Tansania und dem damaligen Zaire berichtet Pottier (1996) detailliert, wie Flüchtlingsvertreter ihre intermediäre Position dazu nutzen, von eigenem Interesse geprägte Informationen an die Bevölkerung weiterzugeben.

13 Dabei spielt vor allem *kachasu* eine Rolle. Dieser einheimische Begriff wird in Sambia häufig mit „illegal beer" übersetzt, tatsächlich ist das Getränk aber stärker als Bier und eher eine Art Schnaps.

14 *Kizomba* ist eine Musikrichtung, die ursprünglich aus Kapverden kommt und in Angola sehr populär ist. Es gibt dort viele *kizomba*-Interpreten, die meist auf Portugiesisch singen. Auf zwei Hochzeiten, die ich in den beiden Lagern besuchte, wurde viel *kizomba* gespielt und getanzt (in beiden Fällen waren die Brautleute Ovimbundu, bei denen dieser Musikstil offensichtlich besonders beliebt ist).

15 Eine Bewohnerin von Meheba berichtet auch, der *Road Chairman* würde in manchen Fällen noch den Flüchtlingsvertreter einer anderen Straße um Rat bitten, bevor er sich an den *Zone Chairman* wendet.

16 Dass Flüchtlinge kaum reguläre Arbeitsstellen bei den Organisationen im Lager bekommen, wird mir gegenüber während der Forschung auf zwei Arten begründet: Erstens ist in Sambia für besser bezahlte Stellen eine Arbeitserlaubnis notwendig, die für Flüchtlinge schwer zu bekommen ist. Zweitens muss nach der sambischen Gesetzeslage bei jeder offenen Stelle erst geprüft werden, ob sie nicht mit einem Sambier besetzt werden kann, bevor sie an einen Ausländer gehen darf. Nach Berichten einiger Flüchtlinge und NGO-Mitarbeiter wird diese Regelung zum Zeitpunkt der Feldforschung erst seit einigen Monaten so strikt praktiziert.

17 Zwischen den NGOs variieren die Bezahlungen erheblich. Die internationalen Mitarbeiter von JRS arbeiten großenteils als *volunteers* und bekommen nur etwa 100 bis 200 Dollar pro Monat, einen Bruchteil dessen, was internationales Personal etwa bei CARE oder LWF verdient. Dem nationalen Personal zahlt CARE mehr als beispielsweise CORD, die nur den von UNHCR finanzierten Satz an die Mitarbeiter weitergeben. Die grundsätzliche Unterscheidung in eine nationale und eine internationale Verdienstkategorie haben fast alle internationalen NGOs und UN-Organisationen.

18 Tatsächlich sind die Stellen auch bei Sambiern begehrt. In Meheba gibt es während der Feldforschung Diskussionen darüber, dass entsprechende Jobs, statt wie vom NGO-Management angemahnt an Flüchtlinge, an sambische Verwandte des Lagerpersonals gingen.

19 Im Portugiesischen benutzt der Sprecher das bereits angesprochene Verb „controlar"; es wäre hier möglicherweise auch mit „im Auge behalten" oder „Bescheid wissen über" zu übersetzen.

20 Gerd Spittler (1980: 580) nennt die Mündlichkeit als ein Spezifikum der intermediären Verwaltung in bäuerlichen Gesellschaften im Gegensatz zur bürokratischen Verwaltung. Für Nangweshi wird dagegen im obigen Zitat argumentiert, dass die gewählten Flüchtlingsvertreter auch aufgrund ihrer überlegenen schriftlichen Daten bessere Intermediäre als die *CDWs* seien. Die Intermediarität ist hier also durchaus mit Schriftlichkeit verbunden. Die Arbeitsweise der Flüchtlingsvertreter in Meheba kommt der bei Spittler ausgeführten Typik näher: Sie können den Verwaltungsorganisationen mit ihrem persönlichen Wissen über die Lagerbevölkerung helfen, das sie nicht schriftlich fixiert, sondern im Kopf haben oder das ihnen über persönliche Netzwerke zugänglich ist (zur Mündlichkeit in einer intermediären bürokratischen Herrschaft s. Trotha 1994: 378-385).

21 Diese Beobachtung fällt unter die in der Literatur mehrfach getroffene Feststellung, dass Flüchtlinge praktisch keine Entscheidungsmacht in Flüchtlingslagern haben. So konstatieren Dia Cha und Cathy A. Small (1994: 1045) für den Fall thailändischer Lager: „[N]o refugees wield real power in the camps.“ Meine Beobachtungen bestätigen das weitgehend in Bezug auf Entscheidungen, die die Lagerordnung insgesamt betreffen. Innerhalb der Bevölkerung erfahren Flüchtlinge die Macht Einzelner, unter anderem auch begründet durch Positionen als Flüchtlingsvertreter, durchaus als real.

22 Eine Ausnahme ist der Kontakt von Flüchtlingen mit dem *Refugee Officer*, wenn sie eine schriftliche Erlaubnis zum Verlassen des Lagers benötigen. Diese Kontakte geben aber kaum die Möglichkeit, anderweitige Anliegen vorzubringen.

23 Ein *chitenge* ist ein etwa ein mal zwei Meter großes Stück bedruckten Stoffes, das die Frauen unter anderem als Rock, als Kindertragetuch oder als Tasche verwenden. *Casa de banho* bezeichnet ein Badezimmer, in den Flüchtlingslagern meist eine separate kleine Kabine neben dem Wohnhaus.

24 Ähnlich bestand nach Trutz von Trotha (1994: 310f.) der Korruptionsvorwurf auch gegenüber dem intermediären Häuptlingtum unter der Kolonialherrschaft in Togo, wenn es amtliche Funktionen zur Aufbesserung des persönlichen Lebensunterhalts nutzte. Neben den Ähnlichkeiten der Intermediarität in der kolonialen Herrschaft und im Flüchtlingslager (etwa bei der lokalen Rekrutierung, vgl. Spittler 1980: 580) gibt es auch erhebliche Unterschiede, die vor allem in der je verschiedenen Kontrolle über materielle Güter und die Möglichkeiten, seinen Lebensunterhalt zu bestreiten, bestehen – nach Gerd Spittler (1981: 81) funktioniert „das Kolonialsystem faktisch nur als Tributsystem“, was sich erheblich auf die Struktur der Intermediarität auswirkt (vgl. Spittler 1981: 81-88). Flüchtlingslager dagegen sind typischerweise nicht durch Tributsysteme geprägt.

25 In Meheba hörte ich nie von Schwierigkeiten, Kandidaten für das Amt des *Chairman* zu finden, in Nangweshi nur von Einzelfällen. Es war (auch wegen logistischer Schwierigkeiten, häufiger in das Erweiterungslager zu kommen) nicht möglich, ausreichend Material zu sammeln, um dieses Phänomen quantitativ einzuschätzen oder den mir bekannten Einzelfällen genauer nachzugehen.

Nachdem aber sicher ist, dass es Fälle von Kandidatenmangel gibt, steht deren Untersuchung als ein für die politische Ordnung und Kultur des Flüchtlingslagers wichtiger Aspekt aus.

TEIL III

Institutionelle Charakteristika humanitärer Kasernierung

Kapitel 11
Polyhierarchische Strukturen

11.1 DIE PLURALITÄT VON HIERARCHIEN UND MACHTANSPRÜCHEN

Totale Institutionen wie Kasernen, Klöster oder Gefängnisse haben eine Verwaltung mit klarer Kompetenzverteilung und einer formal integrierten Hierarchie. Sie weisen damit *eine* zusammenhängende bürokratische Verwaltungsstruktur auf, in der jede Zuständigkeit einer bestimmten Instanz formal zugewiesen ist (vgl. Barnett/Finnemore 2004: 17). In den Fällen, in denen verschiedene Arbeitsbereiche durch organisatorisch unterschiedene Akteure abgedeckt werden – etwa im Krankenhaus ärztliche und pflegerische Tätigkeiten –, sind die jeweiligen Strukturen in der gemeinsamen sozialen Einheit hoch integriert, durch langfristig bestehende Vereinbarungen geregelt, über den Einzelfall hinaus institutionalisiert und in langer Zusammenarbeit der selben Akteure auch informell eingespielt.

Die Institution des Flüchtlingslagers ist anders angelegt. Für Flüchtlingslager sind Verwaltungsstrukturen typisch, in denen mehrere Hierarchien gleichzeitig bestehen und ihr Verhältnis zueinander teilweise formal definiert ist, zu großen Teilen aber immer wieder ausgehandelt oder umkämpft wird. Michael Lanphier (1988: 314) spricht über den Arbeitskontext von NGOs in der Flüchtlingshilfe als „multi-layered bureaucracy of at least two types: 1) NGO's own bureaucracy; 2) the bureaucracy of the host country". Die typische Verwaltungsstruktur von Flüchtlingslagern in den Ländern des Südens geht über die hier beschriebene ‚doppelte Bürokratie' noch hinaus. Zusätzlich zu den Strukturen der NGOs und der Gastregierung geht im Flüchtlingslager die Administration des UNHCR wirkmächtig in den Handlungsrahmen der Akteure ein. Hinzu kommen in der Regel weitere UN-Organisationen (wie WFP in Meheba) oder anderer Organisationen (wie IOM während der organisierten Repatriierung), wenngleich meist mit weniger Personal. Auch ohne Berücksichtigung dieser zusätzlichen organisationalen Akteure ist im Flüchtlingslager immer von drei Akteuren mit eigener bürokratischer Struktur auszugehen: Gastregierung, UNHCR und NGOs – wobei letztere genauer eine Akteurs*gruppe* aus einer Reihe von Organisati-

onen darstellen, von denen wiederum jede eine eigene Verwaltung hat. Für alle Akteure – für UNHCR, die Gastregierung und jede NGO – sind neben der eigenen auch die Bürokratien der jeweils anderen für die Arbeit im Flüchtlingslager relevant.

Die ‚dreifache Bürokratie' von Flüchtlingslagern, die durch die kopräsenten Verwaltungsstrukturen von Gastregierung, UNHCR und NGOs entsteht, wird durch die Außenbeziehungen der Lagerakteure weiter kompliziert. Die Organisationseinheiten im Flüchtlingslager sind keine vollständigen Organisationen, sondern nur Teile jeweils größerer Organisationen mit zumeist mehreren der des Lagers übergeordneten Ebenen. Die oft international tätigen Gesamtorganisationen haben ihre – auch jenseits des Lagers verankerten – eigenen Organisationskulturen sowie spezifische Interessen, die maßgeblich von den Zentralen definiert werden. Auch jenseits eines konkreten Flüchtlingslagers, in anderen Lagern sowie auf den höheren Organisationsebenen, treffen die gleichen Organisationen aufeinander. Ihre Beziehung zueinander in einem Lager ist damit einerseits durch die lokale Lagerpolitik, andererseits durch ihre Einbettung in lagerexterne Strukturen beeinflusst. Aus den komplexen Beziehungen zwischen einzelnen Akteuren im Flüchtlingslager entsteht eine dauerhafte Pluralität von Ansprüchen auf Entscheidungsmacht innerhalb der politischen Ordnung des Lagers.

11.2 POLYHIERARCHISCHE BEZIEHUNGEN IM FLÜCHTLINGSLAGER

Das dreifache Organigramm

Die Besucherin eines Flüchtlingslagers wird bereits dann, wenn sie im Geländewagen einer Organisation mitfährt, auf die mehrfachen administrativen Bezüge der Akteure aufmerksam. Wie viele Flüchtlingslager liegen auch die hier untersuchten in der Peripherie des Aufnahmelandes. Dort, außerhalb der Fest- und Mobilfunknetze, sind Telefonate und Emailverkehr nur mittels Satellitentelefon möglich und entsprechend beschwerlich und teuer. Wenn Organisationsmitarbeiter untereinander über Distanzen hinweg kommunizieren, verläuft dies zu einem großen Teil über Funkgeräte. Die verwendeten Codes verweisen auf organisationale Zuordnungen: Es ist von „Mike 7" und „Mike 11", von „Alpha 3", „Charly Base" und „Delta 2", von „Hotel Lima" und „Hotel Sierra" die Rede. Ein im Auto von MSF befestigter Zettel erklärt einen Teil dieser Ausdrücke, weiteres ergibt sich aus Fragen und Zuhören. Der jeweils erste Buchstabe dieser Codes, die dem international gebräuchlichen Funkalphabet folgen, steht für eine der im Flüchtlingslager tätigen Organisationen. Die hinzugesetzten Zahlen stehen für bestimmte Mitarbeiter der Organisation, Buchstabenkürzel geben Standorte an, und damit auch die Organisationsebenen. So ist „Romeo 1" der oberste Mitarbeiter der sambischen Regierung im Flüchtlingslager, der *Refugee Officer*. „Hotel"

steht für den Buchstaben H und bezeichnet den UN*H*CR, „Hotel Sierra“ meint das *Field Office* in *S*olwezi und „Hotel Lima“ das Regionalbüro in *L*usaka. In der Regel orientieren sich die Codes an den Namen der Organisationen.[1] Bestimmte Positionen der Lagerverwaltung schließlich haben eigene Kürzel, die in das Funkalphabet ‚übersetzt‘ werden; der LWF-‚*P*roject *C*oordinator‘ etwa, kurz PC, ist „Papa Charly“. Die Funkkommunikation hat im Arbeitsalltag des fest angestellten Personals in den Flüchtlingslagern einen so festen Platz, dass die entsprechenden Bezeichnungen auch in die sprachliche Kommunikation von Angesicht zu Angesicht eingehen.[2]

In diesen Funkcodes manifestiert sich die dreifache organisatorische Einbindung der einzelnen Mitarbeiter im Flüchtlingslager. Sie wird in drei unterschiedlichen Arten von Organigrammen deutlich, die im Folgenden betrachtet werden.[3] Das erste ist das Organigramm der Organisationseinheit auf Lagerebene, das zweite das der Gesamtorganisation über die Lagergrenzen hinaus, das dritte Organigramm repräsentiert die Konstellation der verschiedenen Organisationen innerhalb des Flüchtlingslagers. Für die Akteure im Flüchtlingslager bestehen mit diesen Organigrammen drei mögliche Bezüge für das eigene Handeln. Die Auswahl des Kontexts, in den sich ein Handelnder in einer konkreten Situation setzt und anhand dessen er diese interpretiert, liegt zwar häufig, aber nicht immer auf der Hand. Mit den Optionen variiert gleichzeitig auch die Trennlinie zwischen dem, was als die eigene Organisation wahrgenommen wird, und der Umwelt.

Die eigene Organisation auf Lagerebene

Im Lageralltag muss sich das Personal zunächst im Bezug auf die Hierarchie und Arbeitsteilung der eigenen Organisation orientieren. Die in einem Flüchtlingslager präsenten Organisationszweige können von sehr unterschiedlicher Größe sein. Dabei erreichen auch kleinere NGOs schon eine beträchtliche Anzahl von Mitarbeitern, bezieht man die als Gelegenheitsarbeiter beschäftigten Flüchtlinge und Einheimischen mit ein. Eine *lead agency* weist bereits bei ihren vertraglich beschäftigten Mitarbeitern komplexe Strukturen auf, und auch hier kommen sogenannte *casuals* hinzu. Das Organigramm von CARE, der *lead agency* in Nangweshi zum Zeitpunkt der Feldforschung, macht die Komplexität einer NGO-Präsenz in einem einzelnen Flüchtlingslager deutlich (s. Abbildung 10). Wie das Organigramm zeigt, stellt die CARE-Organisationseinheit in Nangweshi eine eigene hierarchische und bürokratische Ordnung dar. In ihr sind Zuständigkeitsbereiche und Weisungsbefugnisse festgelegt. Das Dokument zeigt mit einer waagrechten Linie zudem die Differenzierung zwischen den oberhalb eingetragenen vertraglich Angestellten und den unterhalb stehenden Gelegenheitsarbeitern (*casuals*) an, die in den Arbeitsbedingungen einen erheblichen Unterschied bedeutet.[4]

Abbildung 10: Organigramm der CARE-Präsenz in Nangweshi.

Die Organisationsebenen jenseits des Lagers

Die Organigramme der im Lager präsenten Organisationseinheiten bilden einen ersten Bezugspunkt der Beteiligten auf Lagerebene. Für das Personal und in bestimmten Fällen auch für Flüchtlinge ist zweitens die Einbindung jeder im Lager tätigen Organisationseinheit in deren Gesamtorganisation handlungsrelevant.

Stellt man sich eine gesamte Organisation in Form eines Baumdiagramms vor, so gehören die Organisationseinheiten im Flüchtlingslager zu den äußersten Verzweigungen. Hierarchisch gesehen haben sie keine weiteren Einheiten außerhalb des Lagers unter sich, aber eine oder – meistens – mehrere Einheiten über sich, bis hin zur Zentrale.

Im Fall des UNHCR etwa untersteht ein *Field Office* in der Regel einem *Sub-Office*, dieses einem nationalen und das dann einem regionalen Büro.[5] Die Regionalbüros unterstehen der Zentrale in Genf – deren Organisationsstruktur so komplex ist, dass das auf der Internetseite zur Verfügung gestellte Organigramm sieben Seiten umfasst (vgl. UNHCR 2006b). Auch die meisten NGOs in den untersuchten Lagern haben ihre Organisationszentralen außerhalb Sambias – zum Beispiel LWF wie UNHCR in Genf, JRS in Rom, CORD in London und AHA in Addis Abeba. Sie haben ebenfalls nationale und häufig auch regionale Büros.

Der Vertreter der sambischen Regierung im Flüchtlingslager, der *Refugee Officer*, untersteht dem *Commissioner for Refugees* in Lusaka, der wiederum dem *Permanent Secretary* des nationalen Innenministeriums untergeordnet ist. Die *Departments* der nationalen Ministerien sind gleichzeitig auf Provinzebene überall im Land vertreten. Wie mir der *Commissioner for Refugees* in Lusaka erklärt, berichtet der *Refugee Officer* in administrativen

Angelegenheiten dem *Permanent Secretary* (PS) auf Provinzebene, der dafür und für die Haushaltskontrolle autorisiert ist. In allen operativen Fragen und schwerwiegenden Entscheidungen, etwa einer Verhaftung, ‚hat der *Permanent Secretary* nicht die Antwort', der *Refugee Officer* wendet sich dann an den *Commissioner* in Lusaka, denn er ‚weiß die Antwort'. Der *Permanent Secretary* in der betreffenden Provinzhauptstadt wird unterrichtet. Bei einem Mitarbeiter der Provinzregierung in Mongu erkundige ich mich später nach der Beziehung zwischen einem *Permanent Secretary* und einem Minister auf Provinzebene. Ersterer ist ein Verwaltungsbeamter, erklärt mein Gesprächspartner, der Minister dagegen ein politischer Amtsträger, der den *Permanent Secretary* aus Regierungsperspektive beaufsichtigt und ihm auch gefährlich werden kann. Er ist kein Regierungsbeamter, und – so fügt mein Gesprächspartner lachend hinzu – er ist „the one who is misleading the PS". Die *Refugee Officers* in beiden untersuchten Lagern nennen als ihren Vorgesetzten ausdrücklich den *Commissioner for Refugees* in Lusaka und nicht den *Permanent Secretary* der Provinzregierung. Letzterer erhält zwar manchmal Informationen von ihnen, kann ihnen aber keine Weisungen geben. Die *Refugee Officers* in den Flüchtlingslagern haben vor Ort Kontakt mit lokalen Regierungsvertretern, weisungsbefugt ihnen gegenüber ist der *Commissioner* im weit entfernten Lusaka. Bei allen Zusammentreffen von Mitgliedern der Provinzregierung und *Refugee Officers* im Flüchtlingslager wird ersteren allerdings protokollarischer Vorrang eingeräumt.

Der *Refugee Officer* steht, neben seinen Verbindungen zum *Commissioner for Refugees* einerseits und zur Provinzregierung andererseits, in Beziehung zu einem weiteren Regierungsakteur auf Lagerebene, der Polizei. Innerhalb des Lagers ist er der Polizei übergeordnet, erklärt ein *Refugee Officer*, „because I am charged with the responsibility for the settlement. But in the system it's a sister department". Er steht demnach im Rahmen der Gesamtverwaltung nicht über der Polizei, hat aber innerhalb des Lagers die Oberaufsicht auch über die Polizeikräfte. Sein Kollege im anderen Lager differenziert: Die reguläre Polizei ist ihm nicht unterstellt, sie arbeiten nur Hand in Hand. Die paramilitärische Polizei aber nennt er seine ‚rechte Hand', etwa bei Verhaftungen – „they operate under my instruction".

Die Organisationskonstellation auf Lagerebene

Mit den zwei angesprochenen Organigrammen, dem der Organisationseinheit auf Lagerebene und dem für die jeweilige Gesamtorganisation insgesamt, verorten sich Handelnde innerhalb ihrer eigenen Organisation. Dieser Bezug auf unterschiedliche Ebenen ist die typische Situation aller Mitarbeiter größerer Organisationen. Sie stehen innerhalb ihrer Untereinheit (die wiederum variieren kann, es kann beispielsweise eine Abteilung, ein Institut oder eine Niederlassung sein) in Beziehungen zu anderen Positionsinhabern und befinden sich gleichzeitig, mit dieser Untereinheit, in formalisierten Verhältnissen zu den anderen Einheiten innerhalb der Gesamtorganisation.

In Flüchtlingslagern kommt eine dritte Struktur hinzu, und damit unterscheiden sie sich von anderen organisationalen Ordnungen. Diese dritte Struktur betrifft ebenfalls die Lagerebene, bezieht sich jedoch auf die unterschiedlichen dort präsenten Organisationen und damit auf das Flüchtlingslager insgesamt als administrative und handlungsrelevante Einheit. Für die Mitarbeiter ist dieser Bezug vor allem bei Interaktionen *zwischen* Organisationen im Lager von Bedeutung. Das Personal verortet sich dabei in der organisationalen Einheit des Flüchtlingslagers mit seinen verschiedenen Akteuren. Ein UNHCR-Mitarbeiter zeichnet im Gespräch mit mir ein solches Organigramm des Flüchtlingslagers Meheba (s. Abbildung 11).

Abbildung 11: Organigramm des Flüchtlingslagers Meheba

Rekonstruktion der handschriftlichen Version eines UNHCR-Mitarbeiters, ergänzt (in Times New Roman) durch dessen mündliche Erklärungen.

Auf die oberste Ebene setzt er nebeneinander den UNHCR und die sambische Regierung mit dem Innenministerium und dem *Commissioner for Refugees*, im Lager vertreten durch den *Refugee Officer*. Als ich nach dem Welternährungsprogramm (WFP) frage, fügt er es später auf gleicher Ebene dazu. Darunter sind die *Implementing Partners* (IPs) eingezeichnet, im wesentlichen NGOs und Regierungsstellen (darunter das *Department of Water Affairs*, DWA, und das *Ministry of Health*, MoH), die mit Geldern des UNHCR Projekte in dessen Auftrag durchführen. UNHCR hat direkt mit den IPs zu tun, die Regierung dagegen nicht direkt. Er hat Einfluss auf die IPs und kann Entscheidungen über sie treffen, während WFP zwar auch mit ihnen zu tun hat, aber nicht einflussreich ist. Noch eine Ebene darunter

zeichnet der UNHCR-Mitarbeiter die *Operational Partners* (OPs) ein, im Falle Mehebas die NGOs Zambian Red Cross, AAR und JRS.[6] Bei ihnen beschränkt sich die Rolle des UNHCR dieser Darstellung zufolge auf Koordination, er kann ihnen keine Anweisungen geben: „do this, do that“, sondern die Zusammenarbeit beruht auf der gemeinsamen Zielsetzung, Flüchtlingen zu helfen.

Die Zeichnung macht die Komplexität der organisationalen Struktur im Flüchtlingslager bereits deutlich, obwohl sie noch ergänzt werden könnte – etwa um die reguläre und die paramilitärische Polizei; auch die seit langem im Lager präsenten *Religious Sisters of Charity* sind ausgeklammert, und die Zeichnung erfasst keine Strukturen der Flüchtlinge, auch nicht die administrativ eingeführte gewählte Flüchtlingsvertretung. Im Hinblick auf die Hilfs- und Regierungsorganisationen umfasst das Organigramm allerdings die wesentlichen Interaktionspartner innerhalb des Flüchtlingslagers, gefasst als kollektive Akteure.

Dieses Lager-Organigramm spiegelt die Perspektive eines UNHCR-Mitarbeiters, andere Beteiligte formulieren etwas abweichende Bilder. Flüchtlingslager weisen erstens eine Pluralität von organisationalen Hierarchien auf und zweitens divergierende Perspektiven auf die Relation dieser Hierarchien zueinander. Daraus resultiert eine Mehrzahl teils konkurrierender Ansprüche auf Entscheidungsmacht in Fragen, die das Lager insgesamt oder auch übergreifende Teilbereiche betreffen. Wie die Lagerordnung gestaltet ist und gestaltet sein sollte, sehen die Akteure unterschiedlich.[7] Differenzen bestehen nicht nur zwischen Personal und Flüchtlingen, sondern auch zwischen Regierungspersonal, UNHCR, NGOs und verschiedenen Gruppierungen von Flüchtlingen.

Verschränkungen der Verzweigungen: Beziehungen jenseits des Lagers

Alle im Flüchtlingslager tätigen Organisationseinheiten, seien es humanitäre oder Regierungsorganisationen, sind Teile komplexer Gesamtorganisationen. Jede dieser Organisationen hat mit den anderen nicht nur im Flüchtlingslager, sondern auch außerhalb des Lagers Kontakte. Zum einen bestehen Beziehungen auf höheren Organisationsebenen, etwa die zwischen den nationalen Büros der Organisationen oder auf Ebene der Organisationszentralen. Zum anderen arbeiten die Organisationen auf gleicher Ebene – entsprechend der des Flüchtlingslagers – auch in anderen Situationen in Sambia und in anderen Ländern zusammen. Große internationale NGOs wie LWF, CARE oder MSF arbeiten mit UNHCR oft in mehreren Projekten weltweit zusammen. Die sambische Regierung hat in allen Flüchtlingssituationen im Land mit UNHCR zu tun und in dreien der zur Zeit der Feldforschung bestehenden Lager mit LWF als *lead agency*. CORD hat an drei Arbeitsorten in Sambia mit sambischen Regierungsstellen zu tun, die NGO ist in zwei Flüchtlingslagern präsent sowie mit einer Gesundheitsstation für die Lokal-

bevölkerung in Sioma, nicht weit von Nangweshi. Diese Beispiele könnten weitergeführt werden.

Manche der Kontakte, die Organisationen außerhalb eines Lagers miteinander haben, entstehen aus Anlässen innerhalb des Lagers, etwa, wenn dort Konflikte zwischen Organisationen nicht gelöst und an höhere Ebenen weitergereicht werden. In der Regel wird sich eine Organisation an das eigene nationale Büro in Lusaka wenden, das dann das Hauptstadtbüro der betreffenden anderen Organisation kontaktiert. Zu einem großen Teil allerdings finden die Kontakte der Organisationen außerhalb des Lagers unabhängig von der dortigen Zusammenarbeit statt, aufgrund von anderen Aufgaben oder Interessen, die die Organisationen gemeinsam betreffen. Dazu gehören unter anderem Tätigkeiten in anderen Flüchtlingslagern oder sonstigen Hilfsprojekten.

Wenn Personal im Flüchtlingslager bestimmte Konfliktfälle an höhere Organisationsebenen weitergibt, tut es das oft nicht im Einvernehmen mit dem Gegenüber im betreffenden Konflikt, sondern, weil es sich auf einer höheren Ebene ein anderes Machtverhältnis zwischen den Organisationen erhofft, das seine Position eher unterstützt. So bringt ein *Refugee Officer* bei Uneinigkeiten mit anderen Organisationen die Fälle nach Lusaka, wo sich die Vertreter der Organisationen seiner Auffassung nach besser über ihre Rolle im Klaren sind: „On Lusaka level, they know their role. The field officers don't understand their roles. In Lusaka they respect the government." Lusaka sieht er als einen Ort, an dem Konflikte oft besser gelöst werden als auf Lagerebene – weil die Regierung, für die er arbeitet, in der Hauptstadt mehr Respekt genießt. Auch die Erklärungen eines UNHCR-Mitarbeiters in Genf weisen auf eine relativ schlechte Position der Regierungsvertreter auf Lager- und Provinzebene hin. Im ‚Mikrokosmos' der Provinzhauptstadt, wo *Refugee Officer*, Provinzregierung und UNHCR interagieren, hat ihm zufolge UNHCR, als (offensichtlich einziger) Akteur mit Geld, besonderen Einfluss. Alle Akteure auf dieser Ebene haben eine Verbindung zu ihren Organisationsgliederungen in Lusaka. Dort sind ihre Positionen gleichwertiger – obwohl auch in der Hauptstadt die Verfügung über viel Geld dem UNHCR besondere Macht verleiht; dies sieht der UNHCR-Mitarbeiter als einen generellen Vorteil seiner Organisation. Aus unterschiedlichen Warten verweisen seine Äußerungen und die des *Refugee Officer* auf einen geringeren Machtunterschied zwischen UNHCR und der Gastregierung in Lusaka als auf Lagerebene. Allerdings geben nicht nur Regierungsvertreter Konflikte an die nationale Ebene weiter, dies tun auch Mitarbeiter von UNHCR und NGOs im Flüchtlingslager.[8] Auf den Fall, dass Mitarbeiter die verschiedenen Ebenen anderer Organisationen gezielt gegeneinander ausspielen, ist weiter unten noch einzugehen.

Unabhängig davon, ob der Kontakt zwischen Organisationen außerhalb eines Flüchtlingslagers durch ihre gemeinsame Tätigkeit im Lager bedingt ist oder nicht, kann er die Zusammenarbeit auf Lagerebene beeinflussen. Über vielfältige Kontakte haben sich in manchen Fällen über Jahre hinweg

bestimmte Bilder einer Organisation in der Wahrnehmung einer anderen verfestigt; die Organisationen begegnen sich im Flüchtlingslager mit verfestigten Vorstellungen von und Erwartungen an ihr Gegenüber. So haben einige NGOs einen bestimmten Ruf bei UNHCR und umgekehrt. Ein Beispiel aus dem Lager Meheba ist das Verhältnis zwischen UNHCR und MSF. Beide Seiten klagen über das Verhalten der jeweils anderen, und häufig wird die Beschwerde gestützt durch den Hinweis, das sei ein generelles Problem. Das Personal sieht die gleichen Probleme mit der betreffenden Organisation auch andernorts, in anderen Ländern, und kennt die Schwierigkeiten (aber auch die Vorteile des Gegenübers) bereits. Ein UNHCR-Mitarbeiter in Genf charakterisiert einige NGOs: LWF ist gut in Logistik und Organisation, man kann sie ein Lager verwalten lassen, sie haben aber keine guten Kontakte zur Flüchtlingsbevölkerung. Das sieht er als Fähigkeit anderer NGOs, etwa von JRS, die ihren ‚Finger am Puls der Gemeinschaft' haben, aber oft nicht mit UNHCR zusammenarbeiten wollen. Derartige verallgemeinerte Urteile wirken sich auch auf die Interaktionen in einem konkreten Flüchtlingslager aus. Wie im Fall der Beziehung zwischen MSF und UNHCR in Meheba interpretieren die Beteiligten neue Erfahrungen anhand der in der eigenen Organisation überlieferten Bilder von der jeweils anderen Organisation, und in deren Reaktionen sehen sie ihre bereits vorhandenen Interpretationen vielfach bestätigt.

Die Ordnung des Flüchtlingslagers ist durch Wechselwirkungen zwischen drei gleichzeitig relevanten administrativen Handlungsbezügen geprägt, die hier anhand der entsprechenden Organigramme erörtert wurden. Einerseits müssen sich die Beteiligten – seien es Organisationsmitarbeiter oder Flüchtlinge – in allen drei Bezugssystemen orientieren, was zu Unsicherheiten und zu Situationen unvereinbarer Anforderungen seitens verschiedener Interaktionspartner führen kann. Wenn Flüchtlinge ein Anliegen an die Verwaltung haben, kommt es vor, dass sie aufgrund der unklaren und umstrittenen Zuständigkeiten von Büro zu Büro geschickt werden. Andererseits können die Akteure häufig zwischen mehreren Ansprechpartnern wählen und dabei die Unterschiede der administrativen Ordnungen und Ebenen taktisch nutzen – um Auseinandersetzungen zum eigenen Vorteil zu klären oder um Entscheidungen zugunsten des eigenen Interesses herbeizuführen, bevor überhaupt ein Konflikt entsteht.

Für die Machtdynamik zwischen den Organisationen im Flüchtlingslager haben die Beziehungen, die jede Organisationseinheit im Lager zu den höheren Ebenen der eigenen Organisation hat, erhebliche Bedeutung. Sie wirken sich sichtbar auf die Interaktionen zwischen den Organisationen auf Lagerebene aus. Offene Kritik an Vorgängen im Lager und namentlich an UNHCR äußern vor allem die NGOs mit einer vergleichsweise dichten Kommunikation zwischen der Lagerebene und höheren Ebenen und gleichzeitig die, deren Mitarbeiter im Lager grundsätzlich damit rechnen, von ihren Vorgesetzten in Lusaka oder der Organisationszentrale unterstützt zu werden. Ein NGO-Mitarbeiter in Meheba erzählt mir, wie er und seine Kol-

legen bei Konflikten mit UNHCR-Personal auf Lagerebene diesem zwei Mal „lessons“ erteilten, indem sie die Hauptstadtebene einer der Organisationen einschalteten. In einem Fall war es der für ganz Sambia zuständige Mitarbeiter der NGO, der im Lager einen UNHCR-Mitarbeiter maßregelte. Bei der zweiten ‚Lektion‘ wandte sich der NGO-Mitarbeiter über Email an das UNHCR-Büro in Lusaka, um sich gegen zwei UNHCR-Mitarbeiter auf Lagerebene durchzusetzen – dies gelang, und als sich eine andere NGO über die entsprechende Änderung wunderte, antwortete er, UNHCR Lusaka habe das entschieden und es sei „not an issue to be discussed at this level“. Hier wird die höhere Ebene explizit gegen Anwürfe innerhalb des Flüchtlingslagers ausgespielt und ein Vorteil aus den besseren Kontakten zur Hauptstadt – sei es zur eigenen oder zu einer anderen Organisation dort – gezogen. Die betreffende NGO zeichnet sich insgesamt durch eine dichte Kommunikation zwischen Lusaka und der Lagerebene aus. Die erste geschilderte ‚Lektion‘ zeigt, wie sich der Mitarbeiter im Flüchtlingslager darauf verlässt, dass ihm sein Vorgesetzter in Lusaka den Rücken stärken wird. Dagegen beklagt Personal einer anderen NGO mir gegenüber die Beziehung zu seinem Vorgesetzten in der Hauptstadt: Bei allen Meinungsverschiedenheiten mit UNHCR auf Lagerebene macht er stets sie, seine Mitarbeiter im Lager, verantwortlich und weist sie harsch zurecht.

Umgekehrt hat im Flüchtlingslager das Personal der Organisationen, bei denen Informationsfluss und Unterstützung zwischen den einzelnen Ebenen schwach sind, Nachteile in Auseinandersetzungen. Teils halten ihre Mitarbeiter sich in ihrem Widerstand gegen bestimmte Entscheidungen explizit deshalb zurück, weil sie nicht auf Rückhalt aus Lusaka zählen können – auch wenn sie diese Entscheidungen als nachteilig für die eigene Organisation sehen. Interaktionspartner aus anderen Organisationen wissen oft gut, wie viel Rückhalt ihr jeweiliges Gegenüber in der eigenen Hauptstadtvertretung hat. Dadurch wirkt sich das Ausmaß des Zusammenhalts zwischen Organisationsebenen auf die Machtposition der einzelnen Organisationen im hierarchischen Gefüge des Flüchtlingslagers aus. In dem hier geschilderten Fall der ersten ‚Lektion‘ nutzt das Lagerpersonal die Verbindung zu ihren Vorgesetzten in Lusaka als politische Ressource. Das ist Mitarbeitern von Organisationen mit geringerem Zusammenhalt der Ebenen nicht möglich – hier kommt es im Gegenteil vor, dass Mitarbeiter anderer Organisationen im Konflikt zu Taktiken greifen, die höhere Ebene der Organisation gegen deren Mitarbeiter vor Ort auszuspielen.[9]

Allgemein beeinflusst der Zusammenhalt zwischen den Ebenen einer Organisation die Stellung von deren Personal auf Lagerebene in Auseinandersetzungen mit anderen Organisationen. Je offener und umfassender die Kommunikation innerhalb der Organisation und je stärker die erwartete Unterstützung durch höhere Ebenen, desto eher können Mitarbeiter auf Lagerebene ihren Standpunkt gegenüber den Ansinnen anderer Organisationen behaupten. Organisatorischer Rückhalt über das Lager hinaus ist in der politischen Ordnung des Lagers eine Machtressource.[10]

Nicht nur, wenn die Unterstützung der höheren Organisationsebenen in Fragen der Lagerpolitik fehlt, schwächt das die Organisationseinheiten im Flüchtlingslager, sondern auch, wenn sie Informationen von den höheren Ebenen nicht erhalten. Die empirischen Beobachtungen deuten darauf hin, dass beide Aspekte der organisationsinternen Beziehungen zusammen hängen: In den Organisationen, deren Lagerpersonal notorisch schlecht über Entscheidungen der Vorgesetzten in Lusaka informiert ist, ist die Unterstützung von oben bei lagerpolitischen Auseinandersetzungen besonders gering.[11] Die Qualität der Beziehungen zwischen den Ebenen einer Organisation entscheidet mit über die Ressourcen und Schwachstellen ihres Personals auf Lagerebene, wenn es um die Positionierung in der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers geht.

11.3 FLUKTUATION BEI ORGANISATIONEN UND PERSONAL

Zur organisationalen Komplexität des Flüchtlingslagers trägt nicht nur die Pluralität der Hierarchien bei. Flüchtlingslager sind gekennzeichnet von einer – im Vergleich zu anderen Einrichtungen des dritten Sektors – hohen Fluktuation von Organisationen und individuellem Personal. Die standardisierten Projektbereiche, die in jedem mittelfristig bestehenden Flüchtlingslager abgedeckt werden, sind im Zeitverlauf wechselnden Organisationen zugeordnet. Gleichzeitig ändern sich die konkrete Ausgestaltung dieser Arbeitsbereiche und die zusätzlichen Projekte, die einzelne Organisationen (auch verbunden mit den politischen Anliegen bestimmter Geldgeber) in einem Flüchtlingslager durchführen.

In Nangweshi beispielsweise hat sich gut dreieinhalb Jahre nach Gründung des Lagers die Konstellation der Organisationen und Zuständigkeiten bereits mehrmals geändert, wie mir einige Mitarbeiter dort schildern. Anfang des Jahres 2000 kommt MSF Holland in das neue Lager und übernimmt die medizinische Versorgung der gerade über die Grenze gekommenen Flüchtlinge aus Jamba sowie den Aufbau der Wasserversorgung. CARE wird gleich zu Beginn *lead agency* und soll auch den Bereich *water and sanitation* übernehmen. Für die Installation des Wassersystems kann UNHCR allerdings nur einen Teil der Kosten übernehmen,[12] und CARE kann zu diesem Zeitpunkt die Differenz nicht decken. Zunächst übernimmt daher MSF die Aufgabe mit der Absprache, den Bereich später an CARE abzugeben. Da die Wasserversorgung nach den ursprünglich geplanten sechs Monaten noch nicht fertig ist, verlängert MSF bis Ende des Jahres 2000 und übergibt dann den Wasserbereich an CARE sowie die Gesundheitsversorgung des Flüchtlingslagers an AHA, das zu diesem Zeitpunkt neu nach Nangweshi kommt. Bereits seit Anfang 2000 ist JRS im Flüchtlingslager Nangweshi, zu Anfang ist die Organisation auch für *education* und *community services* zuständig. Unter anderem wegen organisatorischer Probleme mit den Mitteln

von UNHCR übergibt JRS diese Bereiche im Juni 2001 an CORD,[13] bleibt aber als *Operational Partner* im Lager und deckt die Arbeit mit Körperbehinderten ab.[14] Ende September 2003 wird dann der Rückzug von CARE als *lead agency* bekannt. Ich höre erst durch Gerüchte unter Flüchtlingen davon,[15] Anfang Oktober gibt das CARE-Management die Änderung offiziell bekannt. Die meisten Zuständigkeitsbereiche übernehmen andere NGOs, die bereits vor Ort sind. Die anstehende Repatriierung angolanischer Flüchtlinge ist offensichtlich nur einer der Gründe für den Rückzug von CARE, ein anderer ist die finanzielle Zusammenarbeit mit UNHCR – CARE führt genau diejenigen Projekte über den Rückzug als *lead agency* hinaus weiter, die nicht über UNHCR finanziert sind. Als *Operational Partner* bleibt CARE in Nangweshi präsent mit dem SGBV-Projekt (finanziert durch die US-amerikanische Regierungsagentur BPRM), der *Onsite-Fortification* von Mais (finanziert von der kanadischen Regierung) und der Verteilung der Nahrungsmittelrationen (finanziert durch WFP). Ende 2004 zieht sich die NGO dann ganz aus der Flüchtlingshilfe in Sambia zurück, wie mir einer ihrer Mitarbeiter per Email berichtet.

Diese Veränderungen innerhalb weniger Jahre geben ein Bild von der Fluktuation organisationaler Zuständigkeiten in Flüchtlingslagern.[16] Gleichzeitig wechseln innerhalb der Organisationen individuelle Mitarbeiter.[17] In einigen NGOs, etwa MSF, sind Vertragszeiten von einigen Monaten für internationales Personal üblich. Ein relevanter Anteil der personellen Änderungen vor allem beim sambischen Personal geht allerdings auf nicht von vornherein geplante Wechsel zurück. Erstens gibt es zahlreiche sambische Mitarbeiter, die sich durch die Arbeitssituation in der sambischen Peripherie, weit weg von ihrer Herkunftsgegend und teils auch der Familie, erheblich belastet fühlen. Ergibt sich für sie eine Arbeitsmöglichkeit, die sie diesen näher bringt, nehmen sie sie um so eher an. Zweitens verfolgen die einzelnen Mitarbeiter auch individuelle Interessen und können ihre berufliche Stellung mitunter durch einen Arbeitsplatzwechsel verbessern.[18] Drittens werben sich Organisationen untereinander immer wieder Mitarbeiter ab. Dies gilt besonders für neu im Feld präsente Organisationen wie IOM, das während der Feldforschung ein Büro in Solwezi eröffnet, um die Repatriierungstransporte aus Meheba zu organisieren. Bei einem Besuch dort treffe ich mehrere Mitarbeiter an, die ich als Personal des LWF kennen gelernt habe. Einer von ihnen hat dort Urlaub genommen zu dem expliziten Zweck, sich vorübergehend bei IOM Geld hinzuzuverdienen. Ein anderer hat ebenfalls bei LWF Urlaub genommen, allerdings nach Erzählungen seiner Freunde mit dem Plan, nicht dorthin zurückzukehren – was das LWF-Management in Meheba noch nicht weiß. Ein dritter LWF-Mitarbeiter, dem ich bei IOM in Solwezi begegne, ist ebenfalls zu IOM übergewechselt, während das LWF-Management im Lager weder von einer Kündigung noch von einem Urlaub weiß. In anderen Fällen wechseln Mitarbeiter offiziell, beispielsweise ein Fahrer von einer NGO zu UNHCR. Der Grund, erklärt er mir, ist nicht in erster Linie die Bezahlung, sondern das höhere Renommee

des UNHCR. Schließlich kommt es vor, dass Mitarbeiter einer NGO nach ihrem regulären Vertragsende zu einer anderen wechseln und wieder in einem Flüchtlingslager arbeiten, in dem sie schon vorher tätig waren.

Die hohe Fluktuation von Organisationen und Personal wirkt einer Verfestigung von Zuständigkeiten und Hierarchien im Flüchtlingslager entgegen. Unterschiedliche Organisationen bringen je verschiedene Ressourcen mit, und dadurch unterscheiden sich auch ihre Positionierungsmöglichkeiten innerhalb der Lagerordnung. Mit dem Wechsel von Organisationen stehen auch die Lagerhierarchien wieder zur Aushandlung und können sich erheblich ändern. Ähnliches gilt auf Ebene der individuellen Mitarbeiter. Verschiedene Positionsinhaber kommen mit unterschiedlichen Voraussetzungen für die Aushandlung von hierarchischen Beziehungen und Arbeitsteilung ins Lager; sie haben eigene Interessen und personenabhängige Ressourcen.[19] Beispielsweise können persönliche Verbindungen zu höheren Organisationsebenen als soziales Kapital die Stellung vor allem innerhalb der eigenen Organisationseinheit stärken. Durch den Wechsel von Organisationen und Personen ist die Lagerordnung in dauernder Veränderung, was sie für die Beteiligten noch weniger durchschaubar und berechenbar macht, als es eine zwar polyhierarchische, aber zumindest konstante Ordnung wäre.

11.4 PLURALE HIERARCHIEN UND ZUGÄNGLICHKEIT

Die pluralen Hierarchien und die häufige Aushandlung und Änderung von Zuständigkeiten betreffen auch die Flüchtlinge. Deutlich wird das, wenn sie sich mit einem bestimmten Anliegen an die Lagerverwaltung wenden wollen. Viele Flüchtlinge haben nur unklare Vorstellungen selbst von den administrativen Zuständigkeiten, die unter den Organisationen unumstritten sind. Besonders in einem *settlement* wie Meheba, mit großen Flächen an Acker- und Brachland und einer Bevölkerung, die wenig Erfahrung im Umgang mit Bürokratien hat, sind direkte Kontakte zwischen Personal und Bevölkerung selten, und die Kommunikation ist schwierig. „The offices“, wo Entscheidungen über den Lagerbetrieb getroffen werden, sind den meisten Flüchtlingen nur vage bekannt.

Der Informationsfluss zwischen Organisationen und Flüchtlingen verläuft großenteils über die gewählten Flüchtlingsvertreter, was oft vom Stille-Post-Effekt der Intermediarität begleitet ist. Flüchtlinge ohne Position haben selbst dann, wenn sie viele der Organisationen dem Namen nach kennen, keine konkrete Vorstellung davon, wie die Aufgaben in der Leitung und Verwaltung des Lagers verteilt sind. Das zeigt sich unter anderem im Interview mit Domingos Kapalo. Ihm sind mehrere „groups of authority“ in Meheba bekannt, darunter „Home Affairs“, also die sambische Regierung mit dem *Refugee Officer* als Vertreter, außerdem LWF, JRS, AAR und „UN“. Die Hierarchien zwischen diesen Organisationen sind für ihn allerdings nicht zu durchschauen:

„For us it's quite difficult to recognise who is greater than the other, because we only receive the decisions, we are only told, so when we are told, we really don't identify, we don't recognise who among all those we mentioned actually made such decisions. All we know is it has been [made?] by all of them and since they are the ones in authority, we presuppose that everyone is concerned" (dL).

Die im Lager anwesenden Organisationen erscheinen in dieser Darstellung als ein undurchschaubarer Block von Entscheidungsbevollmächtigten. Die Entscheidungen aus ‚den Büros' – wie das Verwaltungszentrum in Road 36 in der Flüchtlingsbevölkerung oft genannt wird (s. Abbildung 12) – werden den Flüchtlinge ‚nur mitgeteilt'. Ihr genauer Ursprung bleibt unbekannt. Im Gesprächskontext wird gleichzeitig deutlich, dass diese Unklarheit als recht selbstverständlich hingenommen wird. In der Ordnung des Flüchtlingslagers zeigt sich damit, dass Herrschaft in einer sozialen Einheit unter Umständen auch dann möglich ist, wenn ihren Angehörigen unklar bleibt, wo diese Herrschaft verortet ist. Die untersuchten Lager bestehen seit Jahren beziehungsweise Jahrzehnten, und ihre Steuerung und Verwaltung verläuft zwar nicht ohne Probleme, doch weitgehend stabil.

Abbildung 12: „The offices" in Meheba, Road 36



In dem Compound befinden sich Büros von LWF, UNHCR, Refugee Officer und Department of Water Affairs, mehrere weitere NGOs sind nur wenige Gehminuten entfernt.

Wenn Flüchtlinge doch mit Personal in Kontakt kommen, sammeln sie dabei Wissen über die Verwaltungsstrukturen. Dieses Wissen hängt jedoch von deren Interpretation durch die konkreten Mitarbeiter ab. Deren Deutungen der Strukturen unterscheiden sich von Organisation zu Organisation, teils von Person zu Person. Ein Mitarbeiter der Regierung wird die Zustän-

digkeiten gegenüber dem Flüchtling wahrscheinlich anders darstellen als einer des UNHCR, und NGO-Personal steht wiederum oft für eine eigene Version. Zu den Texten, die der formalen Ordnung des Flüchtlingslagers zugrunde liegen, haben die Flüchtlinge in der Regel keinen Zugang, und viele von ihnen könnten sie ohnehin nicht lesen. Quelle ihres Bildes von den offiziellen Strukturen im Lager sind daher die häufig divergierenden Interpretationen des Personals – beziehungsweise die Erklärungen dieser Interpretationen durch andere Flüchtlinge, die in Kontakt mit Organisationsmitarbeitern waren. Die formal-administrative Wirklichkeit ist für die meisten Lagerbewohner ein von Flüchtlingen für Flüchtlinge zusammengefasstes, partielles Wissen, bezogen auf spezifische Teilsituationen des Lageralltags.

Die unklaren Zuständigkeiten in dieser Ordnung pluraler Hierarchien haben zur Folge, dass die Verwaltung für die Flüchtlinge schwer zugänglich ist. Während die Organisationen im Lager häufig um Einfluss auf bestimmte Entscheidungen konkurrieren, lehnen sie in anderen Fällen reihum jede Zuständigkeit ab. Vor allem, wenn einzelne Flüchtlinge ein individuelles Problem klären wollen, kommt es vor, dass sie von Bürotür zu Bürotür geschickt werden und stets hören, eine andere Stelle sei zuständig. Bei den Verwaltungsgebäuden in Road 36 treffen wir einen jungen Flüchtling aus dem Kongo (DRC), der auf den UNHCR-Mitarbeiter Albert wartet. Er hat sich wegen zweier Probleme immer wieder an die Verwaltung gewandt. Erstens möchte er in ein Lager nach Mosambik gebracht werden, um sich dort seiner älteren Schwester anzuschließen, nur deshalb hat er sich nach eigener Aussage vom Lager in Mporokoso (*Mwange Camp*) im Norden Sambias nach Meheba bringen lassen. Zweitens hat er Konflikte mit den anderen Bewohnern des *Transit Centre*, in dem Neuankömmlinge in Meheba zunächst untergebracht werden. Seinem Bericht zufolge schlagen sie ihn. Mit beiden Problemen wurde er von verschiedenen Verwaltungsstellen zu anderen angeblich zuständigen geschickt. Er erzählt:

> CB: „In this camp I am two months now, and I have just been staying in the Transit Centre. [...] When I came to the offices here, I was always told: bring the addresses [of the sister in Mozambique; KI], and I brought, I gave them the address. I told them that camp [...] in Mozambique. And the problems I have here is that every day I am beaten up, and I don't have any person to help me talk. The people who beat me up, when we come to the police they talk with the police in Bemba, and I don't know Bemba.[20] The police are the ones who sent me here to look for a boss who is called the RO. The RO is the one to give me assistance to go to my relative in Mozambique. Now staying here is a lot of difficult. [...] If there is no assistance for me to go to my relative in Mozambique, then I just beg that I be taken back where I came from, even if it means to die, I better die there. If the assistance to take me to Mozambique is there, let them tell me so that I wait with help, if it is not there then I should also be told, so that they can take me back where I came from."
> KI: „Aha. Did you already talk to the RO?"

CB: „Not yet."
KI: „And who did you talk to with UNHCR, was it Albert?"
CB: „It is Albert, and I have talked to him about near ten times, he has always been telling me to go to Red Cross. [...] I went to this office several times, I was told that ‚the people who have the capacity to take you are the people in the UN, so go back to Albert.' I think the person who can help me, with the information I have got from people, is Albert, because from the time I was brought from Mporokoso, UN is the one who facilitated my coming and if I am to move from here, certainly UN, who is Albert, is the person to help me. [...] For the two months I have been here, I have come several times to this place, all these people in all these offices know me and know my problem because I have told my problem to each one of them and *everyone* has told me to see Albert."
KI: „And when you come here is it possible to make an appointment with people or do you just have to come and wait if they show up?"
CB: „I just come, and one day I came, I said my problem and Albert told me to write down the names of my relatives, and I did that. When I gave it I was told that, go back, a person will come and visit you one day at your place, and I went there, I waited for so long, nobody showed up. The day I came to find out what was happening, what are responses, he told me I have no response to give you, go to Red Cross, Red Cross is the one to help you in all those problems, and I asked for a letter to introduce me to the Red Cross, he refused to give it to me" (dS).

Mit seinen beiden Anliegen, auf die er hier abwechselnd Bezug nimmt, wird der Flüchtling in einer wenig humoristischen Version des Buchbinders Wanninger von einer Organisation an die nächste verwiesen. Anlaufpunkte dieser Irrfahrt sind UNHCR, der *Refugee Officer*, die Polizei, das Rote Kreuz und die *lead agency* LWF. Durch das begrenzte Wissen der Flüchtlinge über die Verwaltung kommt es in der Tat oft vor, dass ein Lagerbewohner sich zunächst an eine Stelle wendet, die für sein Problem eindeutig nicht zuständig ist und ihn nach bestem Wissen weiter verweist. In Fällen wie dem geschilderten wird dagegen das unklare Bild, das die Flüchtlinge von den Verwaltungsstrukturen haben, gezielt genutzt. Die Komplexität der Verwaltungsstrukturen und die Undurchschaubarkeit ihrer Zuständigkeiten haben die Funktion, unangenehme Aufgaben vom Personal fernzuhalten und gleichzeitig die Verantwortung für das Handeln nach der administrativen Entlastungsrationalität der „Umwelt", sprich: den Flüchtlingen, zuzuschreiben. Dies lässt sich in Anknüpfung an Gresham Sykes und David Matza (1968) auch als institutionelle Neutralisierungstechnik bezeichnen.

Der zitierte Flüchtling hat in dem sambischen Flüchtlingslager auch sprachlich Verständigungsschwierigkeiten. Er spricht Suaheli, was in Meheba nicht viele Menschen und insbesondere keine Verwaltungsmitarbeiter können; mit diesen hat er keine gemeinsame Sprache. Erschwerend kommt hinzu, dass es in Meheba kaum feste Bürozeiten gibt, bei denen die Verwaltungsmitarbeiter zuverlässig anzutreffen sind (vgl. Inhetveen 2006a). Er kommt also ohne Termin zu den Büros und wartet dort, oft Stunden, ob er

Albert oder eine andere vielleicht zuständige Person treffen kann. Auch vage angekündigte Besuche von Organisationspersonal am Ort seiner Unterbringung, dem *Transit Centre*, finden anscheinend nicht statt. Mit seiner großen Ausdauer kann der Flüchtling bei allen Schwierigkeiten mehrfach individuellen Kontakt mit verschiedenen Verwaltungsstellen herstellen; dies ist jedoch im Lager insgesamt die Ausnahme.[21]

11.5 PLURALE HIERARCHIEN ALS FLEXIBLE TRÄGER EINER ORDNUNG

Die pluralen Hierarchien und die ständige Aushandlung der lagerinternen Kompetenzen stellen die Akteure im Flüchtlingslager vor bestimmte Handlungsprobleme. Schon die geeigneten Interaktionspartner bei bestimmten Problemen zu identifizieren, kann schwierig sein. Hinzu kommen gerade für das Personal gegensätzliche Anforderungen im Rahmen der unterschiedlichen organisationalen Kontexte, zu denen sie gehören. Gleichzeitig bleibt die Lagerordnung durch die Pluralität und die Fluktuation ihrer Elemente über die Zeit hinweg flexibel. Die Elemente der Lagerordnung können sich aufgrund des Changierens der Zuständigkeiten und hierarchischen Beziehungen nur lose verkoppeln, und das Fluktuieren der beteiligten Organisationen und Personen verhindert eine Verfestigung. Das wiederum macht die Ordnung des Flüchtlingslagers weniger empfindlich gegenüber den Störungen und Konflikten, die gerade in politisch, wirtschaftlich und sozial so prekären Kontexten, wie Flüchtlingssituationen es in der Regel sind, immer wieder auftreten. Durch die Flexibilität der Lagerordnung erschüttern sie diese nicht in ihrer Gesamtheit, und dort, wo ihr Funktionieren leidet, können durch die mehrfachen organisationalen Strukturen oft andere Elemente Aufgaben kurzfristig übernehmen. Diese Folgerung lässt sich einordnen in die von Douglas Orton und Karl Weick (1990: 213-217) beschriebenen organisationalen Effekte lose verkoppelte Systeme, die sich damit nicht nur in einzelnen Organisationen, sondern auch in einem organisationalen Konglomerat wie dem Flüchtlingslager zeigen.

Allerdings sind Ordnungen dieser Art, mit ihren pluralen Hierarchien, mehrfach beanspruchten Kompetenzen und hoher Fluktuation, kaum von einem Punkt aus beherrschbar. Trotz der sehr unterschiedlichen Ressourcen der Beteiligten lässt sich in den untersuchten Flüchtlingslagern keine eindeutig oberste Instanz ausmachen.

In ihrer organisationalen Struktur scheinen Flüchtlingslager bisher Ordnungen eigener Art zu sein. Zwar gibt es viele Situationen, in denen eine Mehrzahl von Organisationen zusammen oder in Bezug auf die gleiche Klientel arbeitet; diese Fälle haben jedoch kaum, wie die Flüchtlingslager, den Charakter einer eigenen organisationalen Einheit. Eine Ähnlichkeit lässt sich in dieser Hinsicht möglicherweise bei UN-Verwaltungen in ehemaligen Kriegsgebieten feststellen (vgl. Caplan 2005), weitere Fälle sind rar. Ob die

Ordnung des Flüchtlingslagers weiterhin für diese Einrichtung spezifisch bleibt oder ob sie sich auch in anderen Bereichen ausbilden wird, ist offen. So wäre etwa zu fragen, ob Tendenzen der Privatisierung in bestimmten bisher öffentlichen Bereichen (zum Beispiel dem Strafvollzug, der Bewährungshilfe oder sozialen Diensten) diese spezifische Organisationsstruktur verbreiten werden. Auch die Verwaltung klassischer totaler Institutionen kann sich dann in Richtung polyhierarchischer Ordnungen verändern.

Anmerkungen zu Kapitel 11:

1 Dopplungen werden vermieden, so dass etwa CORD, weil „Charly" schon CARE zugeordnet ist, als „the Deltas" bezeichnet wird.

2 Ein UNHCR-Mitarbeiter etwa erzählt mir von einem bestimmten Problem bei einem von einer NGO durchgeführten Projekt: „I raised it immediately with Mike 9." Ich muss nachfragen – es ist der zuständige *Officer* der NGO. Zur Funkkommunikation im Flüchtlingslager s.a. Hyndman 2000: 112f.

3 Organigramme sind als Papierversionen im Forschungsmaterial enthalten. Sie verweisen auf kognitive Ordnungen, an denen sich Handelnde orientieren. Dies wird deutlich, wenn mir verschiedene Gesprächspartner während der Feldforschung Organigramme skizzieren oder im Gespräch auf sie verweisen. Organisationsinterne Organigramme bekomme ich mehrfach als Kopie ausgehändigt, eines direkt von der Bürowand im Flüchtlingslager, mit kleinen Löchern von den Reiszwecken. Dass Organigramme im Arbeitsmaterial des Lagerpersonals vorhanden sind, deutet ebenfalls auf ihre Relevanz als Orientierungsmuster.

4 Unter den Gelegenheitsarbeitern sind Flüchtlinge wie sambische Anwohner. Letztere erhalten eine ähnlich niedrige Entlohnung wie die Flüchtlinge, wobei sie nicht wie diese Nahrungsmittelrationen des WFP erhalten. Eine sambische Küchenangestellte erzählt, sie bekommt 80.000 Kwacha (knapp 16 Euro zum Zeitpunkt der Feldforschung) im Monat, wenn sie jeden Tag arbeitet. Jedes Fehlen verringert den Lohn. Sie kommt auch zur Arbeit, wenn es ihr nicht gut geht; während der Forschung treffe ich sie mehrmals mit heftigen Zahnschmerzen in der Kantinenküche der betreffenden NGO an.

5 Im Fall Sambias ist das nationale Büro in Lusaka zugleich das *Regional Office* für mehrere Länder des südlichen Afrikas.

6 JRS bekommt zur Zeit der Feldforschung eine kleine Summe von UNHCR für ein Projekt zur *peace education*, die allerdings nur einen Bruchteil seines Budgets ausmacht. Dass diese NGO in dem Organigramm des UNHCR-Mitarbeiters als OP, nicht als IP auftaucht, dürfte mit der schon traditionellen Zurückhaltung der NGO zu tun haben, wenn es darum geht, sich von UNHCR finanzieren zu lassen.

7 Barbara Harrell-Bond (1986: 416) stellt im Sudan ähnlich unklare Hierarchien in Flüchtlingslagern fest: „The most serious problem here is that of leadership. No one is seen to have the final authority in the settlement." Sie führt das maßgeblich auf die Konkurrenz zwischen den Organisationen zurück: „This is,

to a great extent, caused by the agency competition which the settlers have been quick to adopt" (ebd.: 416).

8 Ein solcher Fall war nach Darstellung von UNHCR-Personal der Vorwurf von *sexual exploitation* gegen einen *Refugee Officer*. Wie mir erzählt wurde, hatte das lokale UNHCR-Büro einen entsprechenden Bericht von im Lager tätigen Nonnen bekommen. Das *Field Office* gab die Information an das UNHCR-Büro in Lusaka weiter, das sich dort mit der entsprechenden Regierungsstelle in Verbindung setzte. Nachdem die Berichte – wiederum durch UNHCR-Mitarbeiter aus Lusaka – überprüft und als zutreffend beurteilt worden waren, wurde der *Refugee Officer* ersetzt, so die Darstellung.

9 Dies gilt etwa für die in Kapitel 8.3 geschilderte Diskussion um LKWs bei der Repatriierung, als ein UNHCR-Mitarbeiter droht, das nationale Büro einer NGO zu kontaktieren, um sich gegen deren Mitarbeiter auf Lagerebene durchzusetzen.

10 Wie sich hier zeigt, ist die Verkopplung von Organisationsebenen nicht nur mit Blick auf die Dimensionen von Befehl und Kontrolle, sondern auch hinsichtlich derer von Informationsfluss und Rückhalt zu betrachten. In der Literatur wird eine losere Verkopplung tendenziell mit höherer Arbeitszufriedenheit durch größere Selbstbestimmung, Konfliktreduktion oder psychologische Sicherheit und mit anderen Vorteilen in Verbindung gebracht (vgl. Orton/Weick 1990: 215). Im Flüchtlingslager gab es dagegen vor allem Beschwerden, wenn sich die Mitarbeiter dort von ihren Vorgesetzten in Lusaka oder der Organisationszentrale schlecht informiert und unterstützt fühlten und zu wenig Möglichkeiten sahen, ihre eigenen Anliegen nach oben zu kommunizieren. Zu Tage tritt diese Unzufriedenheit vor allem, wenn Mitarbeiter in Auseinandersetzungen mit anderen Organisationen agieren müssen.

11 Beispielsweise erzählen mir Mitarbeiter einer NGO, einer ihrer sambischen *Officers* sei ohne Vorankündigung eines Tages aus dem Lager verschwunden. Sein früherer Hausgenosse erklärt mir später, nein, der Mitarbeiter hat drei Wochen vor seinem Weggang schriftlich gekündigt, diese Information ist von dem Büro in Lusaka einfach nicht an die Verwaltung im Flüchtlingslager weitergeleitet worden. Ähnliche Vorkommnisse sind während der Feldforschung zu beobachten. Über Besuche der Vorgesetzten im Lager etwa ist das dortige Personal oft nicht informiert, so dass Mitarbeiter zum Beispiel am Morgen eines Feiertags, leger gekleidet, plötzlich ihrem Chef aus der Hauptstadt gegenüberstehen. Ihren Unmut darüber äußern sie allerdings erst, als er außer Hörweite ist.

12 Nach Angaben von CARE-Personal deckte das *funding* der Wasserinstallationen durch UNHCR etwa ein Sechstel des Gesamtbetrages von 300.000 Dollar.

13 Zum Zeitpunkt vgl. Bakewell 2002a: 2. Die Übergabe verlief nach Berichten mehrerer NGO-Mitarbeiter in Nangweshi nicht ohne Spannungen bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten. Sie war einer der Konfliktfälle, die über die Ebene der nationalen Büros in Lusaka geregelt wurden.

14 In Nangweshi ist insbesondere der Anteil an Amputierten höher als in anderen sambischen Lagern, da große Teile der Bevölkerung im Krieg kämpften, andere

verloren Gliedmaßen durch Landminen. Nach mündlichen Angaben eines JRS-Mitarbeiters leben über 800 gliedmaßenamputierte Flüchtlinge in Nangweshi.

15 Die Gerüchte verbreiten sich vor allem deshalb, weil Sambier und Flüchtlinge, die bei CARE beschäftigt sind, um ihre Arbeitsmöglichkeit fürchten und diese Sorge auch äußern. Von Nangweshi aus ist die Stellensuche schwierig, da es weder Informationen über Ausschreibungen noch Telefon und Email gibt.

16 Auch in Meheba haben die präsenten Organisationen mehrfach gewechselt (vgl. Powles 2000: 14), eine detaillierte Darstellung für die über 30 Jahre, die das Lager besteht, würde den Rahmen dieser Arbeit erheblich sprengen.

17 In Flüchtlingslagern betrifft die Fluktuation alle Ebenen des dortigen Organisationspersonals. Dagegen beschreibt Goffman für totale Institutionen die hohe Fluktuation nur der höheren Personalränge, während die niedrigeren „meist in langfristigen Beschäftigungsverhältnissen stehen“ (Goffman 1973: 114).

18 Kündigungen durch den Arbeitgeber vor Ablauf eines Vertrages sind während der Feldforschung erheblich seltener zu beobachten als Arbeitsplatzwechsel auf Wunsch des Mitarbeiters. Mir ist nur ein Fall bekannt. Als Grund für zurückliegende Entlassungen oder Versetzungen durch den Arbeitgeber, von denen ich während der Forschung erzählt bekomme, wird meist *sexual exploitation* von Flüchtlingen durch den aus dem Lager entfernten Mitarbeiter genannt.

19 In ihrer Evaluation der UNHCR-Organisationskultur stellt Wigley (2005) fest, dass die persönlichen Qualitäten individueller Mitarbeiter außerordentlich bedeutend für viele Aspekte der Arbeit sind – einschließlich der Beziehungen zu Flüchtlingen und zum Personal anderer Organisationen.

20 Bemba ist eine vor allem in Sambia gesprochene Sprache. Heimisch im nördlichen Sambia (Northern Province, Copperbelt, Luapula Province), ist sie auch in den Städten und besonders bei Polizei und Militär im ganzen Land verbreitet.

21 Im geschilderten Fall ist der junge Flüchtling letztendlich – und trotz der Skepsis von NGO-Personal, er erfinde Geschichten – erfolgreich, kann zunächst das *Transit Centre* verlassen, meldet sich bei mir ein halbes Jahr nach der Feldforschung aus Lusaka und ein weiteres Jahr später aus einem europäischen Land, das ihn als Flüchtling aufgenommen hat. Wie genau er dies erreichte, ist mir nicht bekannt. Aller Wahrscheinlichkeit nach spielte die Hartnäckigkeit, mit der er seinen Fall immer wieder allen erreichbaren Verwaltungspersonen vortrug, eine wesentliche Rolle.

Kapitel 12 Flüchtlingslager zwischen Freiwilligkeit und Zwang

12.1 Freiwillige Hilfseinrichtung oder Zwangsinstitution?

In totalen Institutionen halten sich die Insassen in der Regel gezwungenermaßen auf. Menschen kommen unfreiwillig ins Gefängnis und ins Straflager, häufig gilt das auch für die Psychiatrie. In anderen Fällen unterwerfen sich die Insassen selbst einer Ordnung des Zwangs und der Kontrolle und geben bewusst bestimmte Freiheiten auf, wenn sie (freiwillig) in die totale Institution eintreten. Das Kloster ist hier ein einschlägiges Beispiel. Insgesamt sind Freiwilligkeit und Zwang, der eigene Entscheidungsspielraum der Insassen und ihre Abhängigkeit von Entscheidungen des Personals, für den Eintritt und den Aufenthalt in totalen Institutionen klar – meist auch bürokratisch – geregelt. Inoffizielle Freiräume und Auszeiten entstehen im Unterleben der Institution, vom Personal unentdeckt oder ignoriert, als sekundäre Anpassungen an einen eigentlich durchregelten Bereich (vgl. Goffman 1973: 220-238). In Flüchtlingslagern dagegen stellt sich die Frage nach der Freiwilligkeit des Aufenthalts in komplexerer Weise.

In der Außendarstellung durch die Organisationen des internationalen Flüchtlingsregimes, häufig auch in den Deutungen ihres Personals vor Ort, werden Flüchtlingslager in erster Linie als Orte repräsentiert, an denen Flüchtlingen Hilfe angeboten wird. Das Lager erscheint als willkommene Zuflucht, in der die Flüchtlinge dankbar Hilfe entgegennehmen, und nicht als ein Ort erzwungener Festsetzung. Hilfsorganisationen verstehen ihre Arbeit als einen Dienst zum Wohl der Flüchtlinge. Wie Michael Barnett und Martha Finnemore (2004: 21) feststellen, ist es eine wesentliche Grundlage für die bürokratische Herrschaft internationaler Organisationen, sich entsprechend darzustellen: „as not exercising power but instead serving others“. Diese Außendarstellung konstatiert auch Jennifer Hyndman (2000: 88), ebenso wie den Umstand, dass auf Lagerebene auch andere Kriterien für die Anlage der Flüchtlingslager ausschlaggebend sind:

„UNHCR organizes camps, ostensibly with the shelter, provision, and protection needs of refugees in mind. But on the ground their organization looks quite different. Once inside the camps, it appears that they meet the security and logistical needs of the humanitarian organizations at least as much as those of refugees."

Der Dienst an den Flüchtlingen, ihr rechtlicher, physischer und materieller Schutz, ist die wesentliche legitimatorische Begründung, die institutionelle Daseinsberechtigung von Flüchtlingslagern. Deren interne Ordnung ist jedoch maßgeblich durch andere Prinzipien mitbestimmt. Zwar bleibt die Deutung der Flüchtlingshilfe als dankbar und freiwillig angenommene Dienstleistung auch lagerintern handlungsrelevant, jedoch nicht mit der Dominanz, die sie in der externen Legitimation der Lager hat. Institutionentheoretisch entspricht das einer grundlegenden Annahme des Neo-Institutionalismus (vgl. Meyer/Rowan 1991): Die legitimatorische Rationalisierung, mit der sich eine Institution in ihrer Umwelt rechtfertigt, bildet nicht ohne weiteres ein intern wirksames institutionelles „Rationalitätskriterium" im Sinne von Rainer M. Lepsius (1997). Die aus der institutionalisierten Legitimation ableitbaren Handlungsmaximen stehen in der Lagerordnung vielmehr in Konkurrenz und Wechselwirkung mit anderen Normen und Handlungsorientierungen.

Auch die sambischen Flüchtlingslager erscheinen in den Berichten des UNHCR als notwendige Leistungen zum Wohl der Flüchtlinge. In seinem *Global Appeal 2001* etwa berichtet UNHCR (2000a: 128f.), wie er den Anfang 2000 wieder in großer Zahl nach Sambia fliehenden Angolanern hilft:

„To meet the needs of the first wave of new arrivals, UNHCR opened a camp in Nangweshi in south-west Zambia in January 2000 and continued to transfer new arrivals away from insecure border areas to more secure existing settlements (Mayukwayukwa and Meheba)".

Bei der Gründung von *Nangweshi Refugee Camp* waren nach dieser Darstellung die Bedürfnisse der Flüchtlinge ausschlaggebend. Ebenso dienen die bereits bestehenden Lager diesem Zweck. Nach dieser Darstellung können die Flüchtlinge dankbar sein, in den Lagern untergebracht zu werden.

Ein genauerer Blick stellt das Bild der freiwilligen Insassen in Frage. Wie in vielen anderen Ländern sind in Sambia Flüchtlinge gesetzlich verpflichtet, in Flüchtlingslagern zu leben. Bewohner der untersuchten Lager äußern sich dankbar über die Sicherheit und materielle Hilfe, die sie im Flüchtlingslager erhalten. Sie klagen aber auch über die Pflicht, sich im Lagergebiet aufzuhalten, und die Schwierigkeiten, es zu verlassen.

Die Frage, ob der Aufenthalt im Flüchtlingslager freiwillig oder erzwungen ist, stellt sich nicht nur für den Eintritt in ein Lager, sondern auch bei der Entscheidung, es wieder zu verlassen. Hier ergibt sich eine andere Konstellation von Entscheidungsfreiheit der Flüchtlinge und politisch-administrativem Handlungsdruck als beim Eintritt ins Lager. Beide Aspekte

der Freiwilligkeit des Aufenthaltes, die Entscheidung zu kommen und die Entscheidung zu gehen, werden im Folgenden diskutiert.

12.2 WEGE UND UMWEGE INS FLÜCHTLINGSLAGER

Dass ein Flüchtlingslager keine ganz freiwillige Einrichtung ist, zeigen bereits die Wege und Umwege, die die Flüchtlinge in die sambischen Lager führen. Viele der Interviewten wurden von den sambischen Behörden dorthin befohlen, wie etwa Alfredo Chasanya in Nangweshi:

„When we reached Shangombo, that's when we were told that you can never stay here because you are from Angola, the only place which is for refugees is Nangweshi Refugee Camp" (dU).

Andere Flüchtlinge werden zunächst von der sambischen Polizei festgenommen und dann in ein Flüchtlingslager gebracht. Zu ihnen gehört Nene Muswema in Meheba. Sie war von Angola über Zaire zunächst in den sambischen Kupfergürtel geflohen, wo auch Bekannte von ihr aus Angola lebten. Zunächst zögert sie im Interview, von der dortigen Festnahme Anfang der siebziger Jahre zu sprechen. Nachdem der ebenfalls anwesende *Road Secretary* das entsprechende Stichwort gibt, erzählt sie jedoch ausführlicher weiter:

NM: „It was at Chief Lupuma's village, at Lupuma, that is where we stayed. In Kitwe, that's where Chief Lupuma is. [...] It is from there that we came here in Meheba."
KI: „And when you first came to Meheba, was it your decision to come here, did you plan to come here?"
[Längere Pause]
Secretary: „Mama, it's easy to respond. They just arrested you and you were brought here."
NM: „We were just arrested in Lupuma's village where we were staying. They arrested us and brought us here in Meheba. [...] In Lupuma, where we were, even the National Registration Card, we already obtained it.[1] Then-, it's the government which decided, what else could we do? We were just visitors and if one is just a visitor, whatever is done to you, you have to obey. [...] We were staying with [those we knew in Angola] in Lupuma because those we live with here were arrested together with us in Lupuma. There we were living among those we knew while in Angola. Even when they arrested us to bring us here we came from people we knew" (üC).

In vielen Fällen von Flucht, wie auch bei anderen Arten der Migration, lassen sich Menschen im Zufluchtsland zunächst dort nieder, wo bereits Verwandte oder Bekannte aus ihrem Herkunftsland leben. Dies führte Nene Muswema bis nach Kitwe im sambischen *Copperbelt*, der deutlich weiter

von der angolanischen Grenze entfernt ist als Meheba. Viele andere Flüchtlinge, vor allem angolanische Luvale, hatten sich zuerst im sambischen Luvale-Gebiet nahe der Grenze niedergelassen, bevor die Behörden sie nach Meheba brachten. Dass sie nicht freiwillig dorthin kamen, zeigen die Festnahmen durch die Polizei besonders deutlich. Zwar lebten während des angolanischen Bürgerkrieges Hunderttausende derer, die vor ihm geflohen waren, als nichtregistrierte Flüchtlinge in sambischen Dörfern (vgl. Bakewell 2002b: 50; Hansen 1979b, 1982, 1990);[2] wer als angolanischer Flüchtling behördlich bekannt war, wurde jedoch in ein Flüchtlingslager gebracht. Nur wenige Flüchtlinge bekommen aus spezifischen Gründen eine Genehmigung, außerhalb der Lager (meist in Lusaka) zu leben, etwa wegen einer medizinischen Behandlung oder um eine Ausbildung zu absolvieren.[3]

Andere Flüchtlinge kamen aus eigenem Antrieb ins Flüchtlingslager. Meheba besteht bereits seit 1971, und manche seiner Bewohner hatten bereits in Angola von dem Lager gehört. Kukeña Kasoloki beispielsweise, ein ehemaliger *Road Chairman*, plante mit seiner Familie schon beim Aufbruch in Angola, nach Meheba zu kommen. Das *settlement* schildert er (ähnlich wie einige andere Flüchtlinge) als eine Zuflucht, die Angolas 1979 verstorbener erster Präsident Agostinho Neto speziell für seine Landsleute eingerichtet habe. Er berichtet über seinen Weg vom Grenzort Mwinilunga aus:

> „When we reached Mwinilunga, people here [in Meheba; KI] were already told that we have your people here [in Mwinilunga; KI], come and pick them, because this place, this country, Meheba, was already bought by our president who died before, Neto, so that whenever a war would, would brake [out there?] people would run away coming to this place. So that's how we came" (dLN).

Wer bereits in Angola plante, nach Meheba zu fliehen, kam gezielt und aus freien Stücken in das Lager. Allerdings macht die Schilderung von Kukeña Kasoloki auch deutlich, dass er die Möglichkeit, sich außerhalb der Lager offiziell in Sambia niederzulassen, gar nicht hatte. Die Verwaltungsstellen in Meheba wurden von denen in Mwinilunga aufgefordert, die neu angekommenen Flüchtlinge abzuholen. So ist selbst für die Flüchtlinge, die bereits in Angola von Meheba gehört haben und aus eigenem Antrieb dorthin fliehen, der Lageraufenthalt nur scheinbar freiwillig, wenn sie in Sambia bleiben wollen.

12.3 „THE WIRE" – DAS LAGER ALS EINSCHRÄNKUNG DER BEWEGUNGSFREIHEIT

Flüchtlinge in Meheba benutzen gelegentlich das Luvale-Wort für ‚Draht', um das Lager zu bezeichnen.[4] Diese Formulierung hat einen Hintergrund in den Regulativen der sambischen Flüchtlingslager. Die Flüchtlinge dürfen ihr Lager nicht ohne eine schriftliche Genehmigung verlassen. Diesen soge-

nannten *gate pass* stellt der *Refugee Officer* aus, und es ist nicht immer leicht, die Erlaubnis zu erhalten. Zudem gilt sie maximal 30 Tage, was für viele Vorhaben zeitlich nicht ausreicht. José Musole beschreibt das Dilemma, vor das diese Regelung die Flüchtlinge stellt: „It's just suffering, nothing more, because if you stay without money, you suffer, and when you go in that way again you are caught, you are taken to prison, you suffer“ (dL).

Ein Flüchtling kann gesetzestreu im Lager zu bleiben; dort hat er aber keine Gelegenheit, Geld zu verdienen. Der Flüchtling kann das Lager illegal verlassen, um durch Gelegenheitsarbeit ein kleines Einkommen zu erzielen; gerät er jedoch außerhalb des Lagers in eine polizeiliche oder behördliche Kontrolle und hat keinen gültigen *gate pass*, dann kommt er ins Gefängnis. Damit sind die Flüchtlinge vor die Wahl zwischen zwei Möglichkeiten gestellt, die letztlich beide zu Leiden führen.

Wie viele andere Flüchtlinge nennt Roberto Visapa die eingeschränkte Bewegungsfreiheit als einen Hauptunterschied zwischen dem Leben in Nangweshi und dem in Angola: „The difference between staying in the camp and in your own country: In your own country you are free. You can do anything you want to do. You can go anywhere you want to go“ (dU).

Ähnlich erklärt Crispino Kayombo in einem Interview mit ihm und seiner Frau, sie fühlten sich in Meheba fast wie im Gefängnis. Aus der ‚freiwilligen' Flucht nach Meheba wird die Zwangsunterbringung im Settlement, aus dieser schließlich das Gefühl, festgesetzt zu sein. Angola, der Ausgangspunkt der Flucht, wird zum Traum der uneingeschränkten Bewegungsfreiheit, das Lager ein Ort der Gefangenschaft.

Wie in den totalen Institutionen Goffmans ist in Flüchtlingslagern die Bewegungsfreiheit der Insassen eingeschränkt, auch wenn es darum geht, die Einrichtung zwischenzeitlich zu verlassen. Ein Unterschied zu totalen Institutionen zeigt sich, das Flüchtlingslager vor dem Hintergrund seiner rationalisierten Begründungen, seiner institutionellen „taken for granted rationales“ (Jepperson 1991: 147), betrachtet wird. Das internationale Flüchtlingsregime baut auf einem humanitären Diskurs auf, der Zielsetzungen ebenso wie Richtlinien und ethische Verhaltensvorgaben der Hilfsarbeit bestimmt.[5] In diesem Diskurs stellen die Menschenrechte einen zentralen Bezugspunkt dar (vgl. Crisp 2002: 226).[6] Sie sind die Richtlinie, Zielsetzung und wesentliche Legitimation humanitären Handelns. Zu den Menschenrechten gehört auch die Bewegungsfreiheit, und diese wird in der humanitär begründeten Einrichtung des Flüchtlingslagers erheblich eingeschränkt. Während bei vielen klassischen totalen Institutionen eine eingeschränkte Mobilität ausdrücklich Zweck (Gefängnis) oder Mittel zum Zweck (Kloster, Psychiatrie) der Einrichtung sind, steht sie beim Flüchtlingslager im Widerspruch zur legitimatorischen Begründung der Institution.

Nach B.S. Chimni (2000: 244) setzt der ‚Neue Humanitarismus' die Sprache der Menschenrechte ein, um ihre *selektive* Verteidigung zu legitimieren. Raum dazu gibt der Begriff des Humanitarismus, der zugleich vage und positiv konnotiert ist. Über die Menschenrechtsargumentation wird eine

Sprache in Sicherheitskategorien eingeführt, die wiederum dazu dient, Flüchtlingsbewegungen durch eine „policy of containment" zu begrenzen (Chimni 2000: 252, vgl. 249-252). Neben anderen flüchtlingspolitischen Maßnahmen schränkt die Einrichtung von Flüchtlingslagern die Mobilität von Flüchtlingen weitgehend ein – nicht nur in Sambia, sondern weltweit.[7] Die Bewegungsfreiheit erweist sich als ein Menschenrecht, das in der Flüchtlingshilfe anderen, wiederum oft humanitär begründeten Prioritäten wie etwa Sicherheitsüberlegungen geopfert wird.[8]

12.4 „REPATRIATION IS VOLUNTARY, BUT EVERYBODY HAS TO GO": DIE RÜCKFÜHRUNG NACH ANGOLA

Die obligatorische Ansiedlung von Flüchtlingen im Lager und ihre begrenzte Möglichkeit, es zwischenzeitlich zu verlassen, sind offiziell anerkannte Einschränkungen dessen, was Flüchtlinge und Außenstehende als freie Entscheidung ansehen können. Die Freiwilligkeit, sich im Flüchtlingslager aufzuhalten, wird in dieser Hinsicht von niemandem explizit behauptet – auch wenn die Auffassung, die Lager seien eine für Flüchtlinge erstrebenswerte Hilfsleistung, die Interpretationen der dortigen Mitarbeiter durchzieht.

Anders stellt sich die Rhetorik dar, wenn es um das endgültige Verlassen des Lagers und die Rückkehr in das Herkunftsland geht.[9] Die ‚Rückführungen', die UNHCR für Flüchtlinge organisiert, heißen *voluntary repatriation*, und dieser stehende Ausdruck wird in offiziellen und inoffiziellen Äußerungen vor allem von UNHCR-Mitarbeitern bemerkenswert selten zu „repatriation" abgekürzt. Der Aspekt der Freiwilligkeit ist bei der Rede von Repatriierung offensichtlich unverzichtbar – er scheint sogar in der Abkürzung ‚*VolRep*' noch auf, die etwa bei der Bezeichnung der betreffenden Formulare, „VolRep Forms" (oder VRF) gängig ist.

Einen Bezugspunkt für diese ausdrückliche Betonung der Freiwilligkeit bei der Repatriierung bildet das internationale Recht. Insbesondere der Grundsatz des *non-refoulement* verbietet, Flüchtlinge zwangsweise in ein Land zurückzuschicken, in dem ihnen Gefahr droht (vgl. Goodwin-Gill 1998: 117-171).[10] Eine offizielle, von einer UN-Organisation durchgeführte Rückführung muss ‚freiwillig' geschehen. Mit Vokabeln wie „Voluntary Repatriation" ist der *humanitarian speak* nicht zuletzt auf die juristische Legitimation der Repatriierung ausgerichtet, und zwar in der offiziellen Sprachregelung wie auch in der Alltagssprache des humanitären Personals. Adressaten solcher Rechtfertigungsstrategien sind nicht nur die Flüchtlinge, deren Kooperation bei der Repatriierung die Organisatoren erreichen wollen. Vor allem muss die Rückführung außerhalb des Flüchtlingslagers juristisch und politisch legitimiert werden, gegenüber der internationalen Öffentlichkeit und nicht zuletzt den Geldgebern.

Für die Beteiligten, seien es Flüchtlingsfamilien oder Organisationsmitarbeiter, kann sich diese ‚Freiwilligkeit' der Repatriierung sehr unterschied-

lich darstellen. Auf der Ebene von Flüchtlingslagern sind dazu komplexe Entscheidungen zu treffen. Die einzelnen Akteure sehen sich in ihren vielfältigen Beziehungen innerhalb und außerhalb des Lagers einer Reihe von Einflüssen und Restriktionen ausgesetzt. Die heterogene Struktur der Handlungssituationen im Flüchtlingslager machen den Begriff der Freiwilligkeit noch schwerer analytisch handhabbar, als er ohnehin ist – dass die Dichotomie zwischen Freiwilligkeit und Zwang keineswegs so klar ist, wie sie auf den ersten Blick scheinen mag, darauf haben Soziologen wie Karl-Siegbert Rehberg (1994: 51) und insbesondere Heinrich Popitz (1992: 105-107) bereits hingewiesen.[11]

Freiwilligkeit lässt sich – im Sinne einer vorläufigen Arbeitsdefinition – als Eigenschaft von Handlungsentscheidungen verstehen, die ohne gezielte Machteinwirkung getroffen werden. Im Flüchtlingslager wirken sich verschiedene Konstellationen der Abhängigkeit und gezieltes Machthandeln auf Entscheidungen der Bewohner aus. Die Alternativen, vor die die Flüchtlinge durch die administrative Organisation der Repatriierung gestellt sind, beeinflussen maßgeblich die Entscheidung der Flüchtlinge, ob und wann sie im Rahmen der *voluntary repatriation* nach Angola zurückkehren.[12] Indem spezifische Arten dieses Einflusses unterschieden werden, lassen sich am Fall der Repatriierung Dimensionen der Freiwilligkeit (und Unfreiwilligkeit) im Flüchtlingslager herausarbeiten.

Ausgangspunkt der im Folgenden behandelten Frage, wie und inwiefern freiwillig die Rückkehr von Flüchtlingen nach Angola ist, soll ein Überblick über den Rückkehr*wunsch* der Flüchtlinge von Meheba sein. Die organisationskulturell im UNHCR verfestigte Annahme, jeder Flüchtling wolle ‚nach Hause' zurückkehren, erweist sich hier als unzureichend und wird anhand einiger Auszählungen auch quantitativ differenziert. Auf unterschiedliche Schattierungen der Freiwilligkeit verweist gleichermaßen die Frage, wie die Beteiligten an der Repatriierung, Personal und Flüchtlinge, den Begriff der ‚Freiwilligkeit' selbst deuten. Anschließend werden die Einflüsse, die Verwaltungshandeln und Entscheidungsoptionen auf die Entschlüsse der Flüchtlinge haben, untersucht und fünf Dimensionen der Freiwilligkeit im Flüchtlingslager entwickelt. Dafür bilden die von Popitz (1992: 22-181) unterschiedenen Machtformen einen theoretischen Hintergrund, jedoch keine enge Schablone. Schließlich werden anhand eines Rückblicks auf den Verlauf der Repatriierung einerseits der Rückkehrwunsch der Flüchtlinge und andererseits die Effekte des Verwaltungshandelns auf die Rückkehrentscheidung kurz eingeordnet.

Repatriierungswünsche der Flüchtlinge: Qualitative und quantitative Ergebnisse

Am 10. Juli 2003 sollen in Meheba die ersten Flüchtlinge an den Sammelstellen in Zone H abgeholt werden, um in das *Departure Centre* und von dort am nächsten Tag nach Angola gebracht zu werden. Ich bin gegen acht

Uhr am *Collection Point 1*. Nach und nach sammeln sich die Rückkehrer zur Registrierung. Die Repatriierung ist bereits einmal verschoben worden (vgl. Inhetveen 2006a), die Menschen am Sammelpunkt scheinen eher ruhig und abwartend, viele frieren in der Kälte des sambischen Winters. Kurz vor halb neun kommt der erste LKW in Sicht, und die Stimmung ändert sich schlagartig. Die Versammelten brechen in lautes Jubeln und Trillern aus, nehmen ihr Gepäck auf, überall sind lachende Gesichter zu sehen, Kinder schreien: „Angola, Angola!“ Als ich später in einem der LKWs von der Sammelstelle in das *Departure Centre* am Lagereingang mitfahre, ist die Straße vor allem in Zone H gesäumt von anderen Flüchtlingen, die rufend, lachend und winkend die Rückkehrer verabschieden. Ganz offensichtlich löst die Aussicht, nach Angola zurückzukehren, größte Freude und Begeisterung aus.

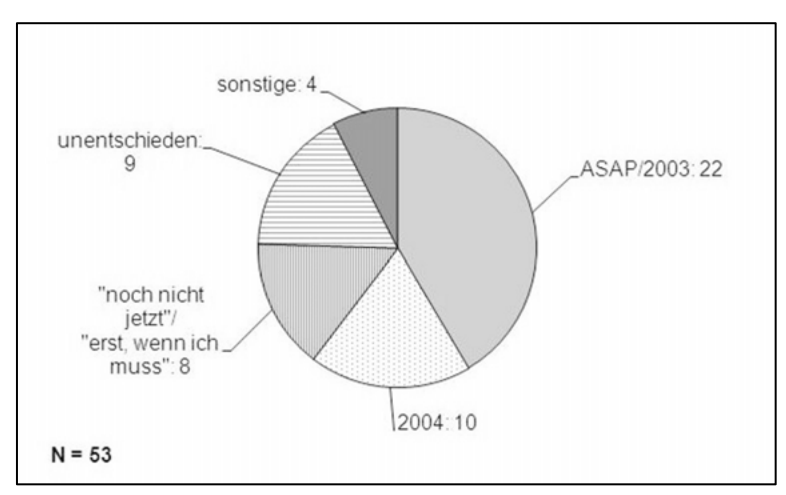
Als am nächsten Tag der Konvoi aufbricht, schneiden Vertreter des UNHCR, der angolanischen und der sambischen Regierung feierlich zu dritt das Band am Ausgang des *Departure Centre* durch. Dazu spielt eine Musikgruppe, ein hoher UNHCR-Repräsentant tanzt unter dem Beifall der Anwesenden kurz mit. Dieses Bild eines freudigen Ereignisses ist auf einem der vorbereitenden *Inter-Agency Meetings* geplant worden. UNHCR-Mitarbeiter haben sich dort dafür ausgesprochen, eine *cultural group* einzuplanen, denn die Eröffnung der Repatriierung soll ein fröhliches Ereignis sein, „happy“ und „vibrant“. Der sambische Regierungsvertreter hat zugestimmt, und es ist eine Flüchtlingsgruppe aus dem Kongo organisiert worden, um die Repatriierung nach Angola in fröhliches Licht zu setzen.

In den Interviews, fernab von Organisationsdiskurs und Feierlichkeiten, äußern sich viele Flüchtlinge ungeduldig, sie wollen so bald wie möglich nach Angola zurückkehren. Andere allerdings zögern, haben Angst vor der Rückkehr oder wollen aus anderen Gründen am liebsten in Sambia bleiben. Eine NGO hat in Meheba eine eigene Erhebung durchgeführt, welcher Anteil der Haushalte eine Rückkehr nach Angola wünscht – und kam auf hundert Prozent. Diesem Ergebnis widersprechen die Erkenntnisse aus der Feldforschung.[13] Die Wünsche bezüglich der Repatriierung unterscheiden sich nach Lager, nach Flüchtlingsgruppierung und nach individuellen Situationen (s.a. Stein/Cuny 1994: 9). Die Verwaltungsseite erzeugt ein eigenes Bild der Situation, indem sie den Rückkehrwillen der Flüchtlinge voraussetzt, beschwört und feiert. Der Rückkehrwille der angolanischen Flüchtlinge taucht im Verlauf der Repatriierungsaktion immer wieder als Argument auf. Er kann jedoch nicht generell unterstellt werden. Im Folgenden soll der Repatriierungswunsch der Flüchtlinge daher einer detaillierten Betrachtung unterzogen werden. Dies geschieht in einer Verbindung der qualitativen Analyse des während der Feldforschung erhobenen Interview- und Gesprächsmaterials mit einfachen quantitativen Auszählungen im Rahmen der Möglichkeiten, die sich aus dem Material ergeben.[14]

Tatsächlich hat ein sehr großer Teil der interviewten Flüchtlinge grundsätzlich den Wunsch, nach Angola zurückzukehren. Unter den 75 Fällen des

Samples sind 65 Flüchtlinge, die klar oder (in sechs Fällen) zögerlich Ja zur Repatriierung sagen. Bei diesen wiederum stehen sehr unterschiedliche Pläne der konkreten Rückkehr hinter dem generellen Repatriierungswunsch (s. Abbildung 13).

Abbildung 13: Geplanter Rückkehrzeitpunkt bei Repatriierungswunsch.



Unter den interviewten Flüchtlingen, die nach Angola zurückkehren möchten, ist ein knappes Drittel entweder noch unsicher beziehungsweise unentschieden oder will erst später gehen. Deutlich weniger als die Hälfte möchte die nächste Gelegenheit zur Rückkehr nutzen beziehungsweise innerhalb der nächsten Monate nach Angola gehen.[15]

Bereits diese Zahlen machen deutlich, dass die Annahme, alle Flüchtlinge hießen die Repatriierung willkommen, modifiziert werden muss. Der Rückkehrwunsch der meisten Flüchtlinge ist kein bedingungsloser – auch nicht vor dem Hintergrund, dass der Krieg, vor dem sie flohen, geendet hat.[16] Die Bedingungen, die die Interviewten mit der Repatriierung verbinden, beinhalten einerseits in Sambia liegende Gründe, wegen derer sie noch bleiben wollen. Sechs der Befragten wollen auf jeden Fall noch warten, bis bestimmte Kinder die Schule beendet haben. Die im Vergleich zu den Flüchtlingslagern miserable Schulsituation in Angola ist vielen Flüchtlingen bekannt. Andere müssen den Zeitpunkt ihrer Repatriierung länger aufschieben, als sie möchten. Acht von ihnen sagen, wenn sie eigenes Geld hätten, würden sie gleich gehen, aber so müssen sie auf die organisierte (und damit kostenfreie) Rückführung warten.

Andere Flüchtlinge nennen in Angola liegende Gründe dafür, dass sie derzeit nicht zurückgehen wollen. Für knapp ein Drittel aller Fälle, 23 Flüchtlinge, ist die politische Situation in Angola wesentlich für ihre Repatriierungsentscheidung. Sie thematisieren die Zustände in Angola mit Blick auf drei Aspekte der dortigen politischen Situation: die angekündigten Wah-

len, die Stabilität des Friedens und die allgemeine Sicherheitslage. Sechs Flüchtlinge wollen erst nach den Wahlen in Angola zurückkehren, von denen sie meist einen Regierungswechsel erwarten. Elf zweifeln daran, ob dieser Frieden ein wirklicher, dauerhafter Frieden ist, denn sonst wollen sie nicht zurück. Oft verweisen sie dabei auf frühere Friedensschlüsse in Angola, die allesamt scheiterten. Zwölf schließlich äußern sich besorgt über die allgemeine Situation in Angola, unter anderem wegen der Landminen.

Für viele Flüchtlinge besteht eine Spannung zwischen dem Wunsch, heimzukehren, und den Ängsten vor weiterem Krieg. Die entsprechenden Passagen werden in der Interviewsituation häufig sehr eindringlich vorgetragen. Oscar Vitungayala, ein *chefe da secção* in Nangweshi, schildert das:

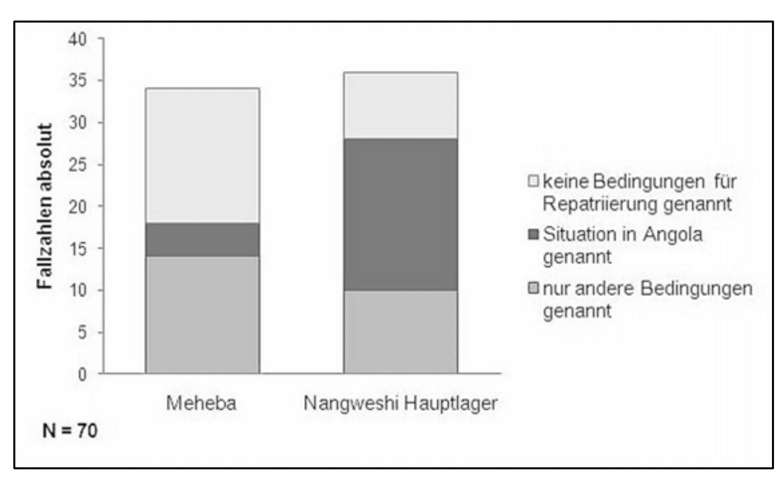
„Gut, die Meinung hier, die der Gemeinde, aller Flüchtlinge, nachdem der Krieg beendet ist, gibt es den Wunsch der Angolaner, in ihre Herkunftsregionen zurückkehren zu können. Aber ... diese Rückkehr ist mit verschiedenen Fragen verbunden: Wird es eine endgültige Rückkehr sein, und was kann garantieren, dass die Leute dort in Frieden leben können? Oder wird es so sein, dass die Leute, nachdem sie dort angekommen sind, ein weiteres Mal beginnen wegzulaufen? Zudem, nachdem wir schon verschiedene bittere Erfahrungen haben mit dem, was der angolanische Konflikt war, es gab schon unterschiedliche Verträge, und diese Verträge sind alle nicht respektiert worden. Jetzt ist die Frage der Leute: Wird dieser Vertrag, dieser Frieden ein endgültiger Frieden sein, ein wahrhaftiger Frieden? Oder wird er auch ein Friedhofsfrieden sein? Das sind also Besorgnisse, die die Leute haben, aber der Wunsch, nach Hause zurückzukehren, repatriiert zu werden, den gibt es, den gibt es, also hier ist die wichtigste Sache die Sicherheit dort“ (nP).

Oscar Vitungayala betont den generellen Rückkehrwunsch der Flüchtlinge, er hebt ihn rahmend zu Beginn und am Ende der Passage hervor. Im Mittelteil schildert er die Besorgnis der Lagerbevölkerung: Der Frieden in Angola ist vielleicht nicht endgültig, sie sind dort vielleicht nicht sicher und müssen ein weiteres Mal fliehen. Die Ängste sind mit früheren „bitteren Erfahrungen“ verknüpft, als Friedensschlüsse nicht hielten und sich als todbringende „Friedhofsfrieden“ herausstellten. In der Tat fragen sich viele der interviewten Flüchtlinge, gerade in Nangweshi, ob sie nach einer Rückkehr in Frieden leben oder wieder fliehen werden. Von den früheren Enttäuschungen erzählt Kasinda, eine alte Flüchtlingsfrau ohne Position im Erweiterungslager von Nangweshi:

„In ’92 this happened: There was peace, peace, peace! At the end of it there was war again. A lot of people died. Again in 1996, also there was peace. Again war started. Up to now this is what we are fearing, maybe they might tell us that there’s peace, maybe it’s not yet established. That is the fear we have, maybe we go back, maybe there’s no peace, it will start again, we have to start running“ (dU).

Mit Blick auf die Skepsis – oder auch ausdrücklich Angst – vor politischen Unwägbarkeiten in Angola ist ein Vergleich zwischen Meheba und dem Hauptlager Nangweshi aufschlussreich. Der Repatriierungswunsch nach einem Friedensschluss ist nicht gleichmäßig vorhanden, sondern hängt unter anderem davon ab, welches Verhältnis bestimmte Flüchtlinge zu der neuen politischen Situation im Herkunftsland haben. Im stärker politisierten Lager Nangweshi ist die Rückkehr nach Angola für mehr Flüchtlinge mit deutlichen Zweifeln verbunden, ob sie dort inzwischen sicher wären. Zu der überall formulierten Angst, ob der angolanische Frieden zuverlässig ist, kommen hier Befürchtungen einer Lagerbevölkerung, die sich zum großen Teil der UNITA zurechnet – und damit rechnen muss, ihr in Angola zugerechnet zu werden. Ein junger Flüchtling erzählt mir bei einem informellen Gespräch, sein Vater halte es für zu gefährlich, schon zurückgehen, denn jeden Tag sterben hochrangige UNITA-Kader: „An einem Tag ist er lebendig, am nächsten Tag wird er tot in seinem Haus gefunden, niemand weiß, was ihn umgebracht hat" (nachträgliches Gesprächsprotokoll). Die in Nangweshi aus politischen Gründen höhere Skepsis gegenüber den politischen Bedingungen in Angola schlägt sich auch in den quantitativen Auszählungen nieder (s. Abbildung 14):[17]

Abbildung 14: Die politische Situation in Angola als Rückkehrbedingung.



In Meheba geben 18 von 34 Gesprächspartnern, mit denen ich über die Repatriierung rede, bestimmte Bedingungen für ihre Rückkehr an. Nur vier beziehen dabei die politische Situation in Angola mit ein. Im Hauptlager von Nangweshi dagegen sind Überlegungen, wie die politische Lage in Angola zu bewerten ist, für 18 von 36 Interviewten wesentlich für die Rückkehrentscheidung. Zehn weitere nennen ausschließlich andere Erwägungen. Wenn im Hauptlager von Nangweshi die aktuelle politische Lage in Angola für die Hälfte der Gesprächspartner bedeutsam bei ihrer Rückkehrentscheidung ist, liegt das maßgeblich an der Verbindung seiner Bewohner mit der

UNITA – also mit der Bürgerkriegspartei, die die Auseinandersetzung letztlich verloren hat.

Nicht nur können hinter der Aussage, nach Angola zurückgehen zu wollen, ganz unterschiedliche Pläne und Bedenken stehen; im Folgenden wird der Blick auf die Repatriierungswünsche weiter differenziert, indem deren subjektive Entscheidungsrahmen näher betrachtet werden.

Von den 75 Interviewten äußern sich 43 dazu, wer die Entscheidung fällt, ob und wann sie nach Angola gehen. Von diesen erklären 13, sie ‚müssen' gehen beziehungsweise (mit der verbreiteten vagen Benennung der Verwaltung) ‚they say we are going'. Vier weitere nennen explizit UNHCR oder die Administration als diejenigen, die entscheiden werden. Andere sehen hinter der Entscheidung, die ihnen die Lagerverwaltung mitteilt, auch den Wunsch des Gastlandes Sambia – etwa Ernesto Salvador, ein Flüchtling ohne Position im Erweiterungslager von Nangweshi:

„We can't promise our country that we can be in Zambia for a long time, no, it's not possible because Zambia has got own people who are staying here. Sometimes they also complain, the owners of the country, they also complain, they would say we are finishing food in their country" (dU).

In dieser Darstellung geht von den ökonomischen Kapazitäten des Aufnahmelandes ein erheblicher Druck auf die Flüchtlinge aus, in absehbarer Zeit nach Angola zurückzukehren. Bleiben ist demnach nicht möglich.

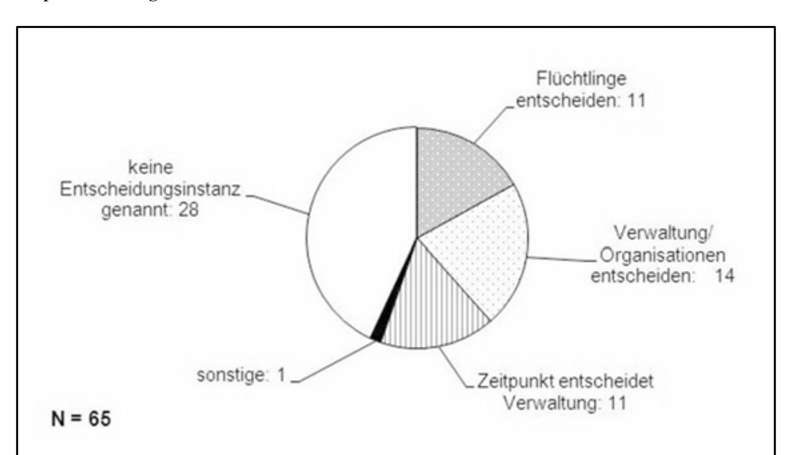
Längst nicht alle Flüchtlinge nehmen also die Wahl des Rückkehrzeitpunktes als ihre eigene Entscheidung wahr. Elf Gesprächspartner äußern explizit, dass die Verwaltung diesen Zeitpunkt bestimmen wird und sie sich fügen müssen. Laura Visapa, eine alte Frau in Nangweshi, steht einer Rückkehr ohnehin skeptisch gegenübersteht, denn „we have to wait for proper peace and proper leadership". Auf meine Frage hin, was sie tun wird, wenn UNHCR die Repatriierung bereits vor den Wahlen organisiert, meint sie:

„If they say you have to go immediately, we can go, [...] we don't have a choice to remain, because the government says you have to go back. But if they say you have to wait a little bit and it will be slowly by slowly, then we don't have to rush" (dU).

Laura Visapa sieht keine Möglichkeit, sich zu widersetzen, wenn die (nicht weiter identifizierte) Regierung einen bestimmten Zeitpunkt für die Repatriierung festsetzt. Ihr Wunsch zu warten könnte nur dadurch erfüllt werden, dass die Regierung den Flüchtlingen sagt, sie sollten eben dies tun.

Auch die 65 Flüchtlinge, die nach eigener Aussage nach Angola repatriiert werden möchten, sehen nur zum Teil sich selbst als diejenigen, die diese Entscheidung treffen können. Von ihnen machen 28 keine Angabe, die übrigen 37 jedoch sehr unterschiedliche (s. Abbildung 15).

Abbildung 15: Entscheidungsinstanzen der Rückkehrwilligen bei der Repatriierung.



Unter den Flüchtlingen, die sich die Repatriierung explizit wünschen, meint ein gutes Fünftel, die Entscheidung träfe die Verwaltung. Werden nur die Rückkehrwilligen berücksichtigt, die sich überhaupt zur Entscheidungsinstanz äußern, machen die betreffenden 14 Fälle fast zwei Fünftel aus. Mit 11 Flüchtlingen antworten weniger Befragte, dass sie selbst oder andere, ihnen nahestehende Flüchtlinge über die Rückkehr entscheiden.

Nicht selten steht also neben dem Rückkehrwillen von Flüchtlingen die gleichzeitige Wahrnehmung, dass sie das, was sie als Wunsch formulieren, ohnehin tun müssen. Zudem ist der Rückkehrwunsch häufig mit Bedingungen verbunden, in Abhängigkeit von bestimmten Anliegen und Ängsten, sei es im Gastland oder im Herkunftsland. Wenn also tatsächlich andere über die Repatriierung von Flüchtlingen entscheiden, die explizit in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen, so stellt sich die Frage, ob bei der Fremdentscheidung auch die Bedingungen erfüllt sind, die die Flüchtlinge selbst mit ihrem Repatriierungswünschen verbinden. Hat ein Flüchtling beispielsweise bei einem Survey geantwortet, ja, er will nach Angola zurückkehren, so steht damit noch nicht fest, dass er diesen Wunsch auch unter den Bedingungen hat, unter denen die Organisationen die Repatriierung dann tatsächlich durchführen.

Angesichts der vielschichtigen Überlegungen der Flüchtlinge über Plan und Zeitpunkt einer Rückkehr nach Angola sowie der Unterschiede zwischen ihren individuellen Sichtweisen greift die Frage, ob ‚*die* Repatriierung der angolanischen Flüchtlinge aus Sambia' freiwillig ist, deutlich zu kurz. Den Lagerbewohnern geht es nicht allein um die Dichotomie von Gehen oder Bleiben, und die Fragen, die sie sich stellen, beantworten sie unterschiedlich. Aus der Außenperspektive ist es damit kaum möglich, eine Repatriierungsaktion insgesamt als freiwillig oder nicht freiwillig zu bezeichnen.[18] Gleichzeitig jedoch spielt die Freiwilligkeit der Repatriierung recht-

lich und politisch eine wesentliche Rolle bei ihrer Legitimierung gegenüber den Geldgebern und ihrer Akzeptanz bei den Flüchtlingen, deren Kooperation schon logistisch unverzichtbar ist.

Deutungen von Freiwilligkeit

„Repatriation is voluntary, but everybody has to go." So wird in Meheba unter Mitarbeitern von Hilfsorganisationen in der ersten Zeit der organisierten Repatriierung gescherzt. Während das NGO-Personal dabei einen etwas zynischen Unterton haben kann, löst sich die Widersprüchlichkeit der Feststellung auf, wenn die Interpretation vieler Flüchtlinge in den untersuchten Lagern betrachtet wird.

Interpretationen von Freiwilligkeit unter Flüchtlingen

In Nangweshi setzen Flüchtlinge im Gespräch immer wieder den Begriff „repatriamento voluntário" mit dem gleich, was UNHCR als *spontaneous repatriation* bezeichnet, also der individuellen Rückkehr nach Angola aus eigener Initiative und mit eigenen Mitteln. Die ‚freiwillige Repatriierung' wird sprachlich unterschieden von der administrativ organisierten Repatriierung, dem „repatriamento organizado", das UNHCR durchführt. Die Frage, ob letzteres freiwillig ist, tritt so in den Hintergrund.

Flüchtlinge in Meheba dagegen erklären auf meine Nachfragen, dass sich die ‚Freiwilligkeit' auf den Zeitpunkt der Rückkehr bezieht – und damit nicht auf die Entscheidung, *ob* sie nach Angola zurückgehen. Dies erläutert neben anderen auch *Road Chairman* Sebastião Kahilo:

SK: „Now the war ended in our country, so the government had said to repatriate us back to our country."
KI: „Which government?"
SK: „The Angolan government, including the UNHCR, they have agreed upon us, to be repatriated back. Yes. "
KI: „Yea. Have you heard there is always talk about voluntary repatriation?"
SK: „Definitely!"
KI: „How voluntary is it? What does it mean: voluntary?"
SK: „Yea, what it means is: It's not that each and everyone want to go at the same time. No. There are some people who want to go maybe even today, they much want to go. But there are people like me; I can go maybe after two months. Then there are others who want to go after a year. That's what they call voluntary, because you cannot force each and everyone to go at the same time."
KI: „But basically everybody has to go."
SK: „Definitely. Yes, they have to go."

Freiwilligkeit wird hier definiert als die eigene Wahl des *Zeitpunktes*, wann ein Flüchtling sich nach Angola bringen lässt. Diese Interpretation wird von den Verwaltungsorganisationen des Lagers zwar nicht explizit verbreitet, sie

geben ihr jedoch durch ihr administratives Handeln Vorschub. Deutlich wird das unter anderem darin, wie UNHCR die angolanischen Flüchtlinge für die von ihm geleitete Repatriierung registriert:

Bereits vor Beginn der Feldforschung, im Jahr 2002, fand eine Registrierung der angolanischen Flüchtlinge in Meheba (und den anderen sambischen Lagern) statt. Während der Forschung führt UNHCR dann das sogenannte *verification exercise* durch. Eigens vom UNHCR temporär eingestellte *registration clerks*, fast durchweg junge Sambier und Sambierinnen,[19] prüfen und ergänzen die Registrierungen der angolanischen Flüchtlinge, insbesondere mit Blick auf die geplante Repatriierung. Die *verification* umfasst einen komplexen Prozess. In kurzfristig errichteten Zentren in verschiedenen Zonen des Lagers durchlaufen die Flüchtlinge mehrere Stellen, darunter die Ausgabe von Registrierungsnummern, das Fotografieren, die Ausgabe neuer Formulare für diejenigen, die noch nicht registriert sind oder eine Heirats-, Geburts- oder Sterbeurkunde benötigen (s. Abbildung 16). Durch eine medizinische Untersuchung prüft MSF ihre Reisefähigkeit.

Abbildung 16: Registrierung für die Repatriierung beim verification exercise *des UNHCR*



Die Fragen, die den Flüchtlingen zur Repatriierung gestellt werden, gibt Forschungsassistent André Joaquím Melo folgendermaßen wieder:

„The first question they asked is when they want to go to Angola. And ‚when', it means the year, the month and the date. And the next question, [...] she [the registration clerk; KI] asked the province from which they come, the commune and the village."

Während der Registrierung werden die Flüchtlinge also gefragt, *wann* sie nach Angola zurückkehren wollen, nicht aber, *ob* sie das möchten. Viele

Flüchtlinge nehmen diese Entscheidung über den gewünschten Rückkehrzeitpunkt als den Rahmen ihrer „Freiwilligkeit" wahr. Allerdings entsteht bei der Registrierung dieses Wunschdatums oft ein gegenseitiges Missverständnis, das die vermutete Freiwilligkeit wiederum in Frage stellt: Die Flüchtlinge nennen das gewünschte Rückkehrdatum und sehen, dass die *registration clerks* es auf ihren Formularen notieren. Sie gehen dann in der Regel davon aus, dass ihre Repatriierung zu dem betreffenden Zeitpunkt stattfinden wird. Die Verwaltung allerdings notiert das gewünschte Rückkehrdatum zwar, es ist jedoch in der weiteren Planung der Repatriierung vergleichsweise unwichtig. Ein UNHCR-Mitarbeiter in Genf bestätigt, dass die Daten zum gewünschten Rückkehrzeitpunkt nur zu Planungszwecken festgehalten werden, viel hängt seiner Aussage zufolge davon ab, ob die Herkunftsregion in Angola zugänglich ist. UNHCR könne nicht alle zum gewünschten Termin repatriieren.

Auch während der Feldforschung wird deutlich, dass die Rückkehrerlisten für einen bestimmten Konvoi nach Angola nach anderen Kriterien als den Wünschen der Flüchtlinge erstellt werden. Zunächst gibt die angolanische Regierung vor, in welche Gebiete Flüchtlinge zurückkehren können – gleichzeitig muss jeder Flüchtling in seine offizielle Herkunftsregion zurückkehren. Die Regierung Angolas beeinflusst zudem die Gesamtzahl der Rückkehrer in einem Konvoi, auch die Transportkapazitäten von IOM spielen eine Rolle. Wer auf welcher Konvoiliste steht, hängt nicht zuletzt vom Wohnort der Flüchtlinge innerhalb des Lagers ab. Aus Gründen administrativer Effizienz geht die Lagerverwaltung Zone für Zone vor. Nicht zu unterschätzen ist schließlich der Einfluss des Zufalls und erratischen Verwaltungshandelns, teils in Verbindung mit den Tücken der verwendeten Software. Wiederholt stehen Flüchtlinge, die bereits repatriiert wurden, nochmals auf einer Konvoiliste. Auch solche, die bei der medizinischen Untersuchung als nicht reisefähig diagnostiziert wurden, tauchen nach einer Woche auf der nächsten Liste auf. Im Ergebnis beklagen viele Flüchtlinge, ihre Wünsche, wann sie nach Angola aufbrechen wollten, würden nicht berücksichtigt. So trägt mir Angelina Mutete auf, an „the people in authority and this government of Zambia" weiterzugeben:

> „Tell them this, that it's bad, that the people who registered to go back next year are the ones who are appearing on the list to go now; we who registered to go now, to go this year, are not appearing. That is bad because it is creating a problem among us people [...] Because those are prepared to go next year and so their food is still intact, but we who registered to go this year already have our food harvested, like already sold in readiness to go" (dL).

Angelina Mutete hat gehört, dass Namen von Lagerbewohnern auf den Konvoilisten erscheinen, die noch gar nicht nach Angola zurückkehren wollten. Gleichzeitig wartet sie, die das laufende Jahr als Wunschdatum angegeben hat, wie viele andere vergeblich darauf, auf eine der Konvoilisten

gesetzt zu werden. In dieser Erwartung haben zahlreiche Flüchtlinge ihre Nahrungsvorräte, einschließlich der frischen Ernte, bereits verkauft oder weggegeben. Hier wird deutlich, dass Flüchtlinge das Angeben eines gewünschten Rückkehrzeitpunktes bei der Registrierung als eine eigene, verbindliche Entscheidung angesehen haben, wann sie das Lager verlassen. Dass die Repatriierung tatsächlich gar nicht auf der Grundlage dieser Angaben durchgeführt wird, trifft sie unvorbereitet. José Musole und Antonio Chuma folgern im Nachhinein, dass den Zeitpunkt der Repatriierung ‚die Vereinten Nationen' bestimmen:

KI: „And when are you planning to go back?"
JM: „We don't know, it's up to the owners, the UN, when they think it would be due for us to go."
KI: „And do you have a wish when to go back, did you tell something at the verification?"
JM: „During the verification, we told them that we'd go in June, the past month, but up to now we've not gone and it's bringing some difficulties in life" (dL).

Auch Ivodia Nyakutemba mit ihren Verwandten wartet zum Zeitpunkt des Interviews noch vergebens darauf, gemäß ihren Angaben bei der Registrierung zur Abreise nach Angola aufgerufen zu werden:

KI: „When are you expecting to go back, do you have any plans when to go?"
IN: „We don't know because the way they come, they [bring?] forms, with names who are already written about people who are to go, maybe we will think that we'll go but when they come they call another person."
KI: „Hm, and there's no possibility to influence it?"
IN: „How can we influence them? How can we tell them? We are not argumentative, we are children of God, we just listen, we just wait for them to do what they think it's right" (dL).

Einflussmöglichkeiten auf die Verwaltung sieht Ivodia Nyakutemba nicht – und äußert im weiteren Verlauf auch, dass sie nicht genau weiß, wer die Entscheidungen über die Rückkehrlisten trifft. Im letzten Satz des Zitats zeigt sich eine Fügsamkeit im Verhältnis zur Verwaltung. Als ‚Kinder Gottes' nehmen die Flüchtlinge, für die Ivodia Nyakutemba spricht, Entscheidungen und Weisungen der Autoritäten einfach hin, der offensichtlichen Enttäuschung zum Trotz, und schreiben damit auch die Verantwortung für die Repatriierungsentscheidung der Verwaltung zu.

Einige Flüchtlinge fragen uns während der Interviews nach ihren Möglichkeiten. Francisco in Meheba möchte wissen, ob er die Repatriierung auch ablehnen kann, wenn er jetzt schon aufgerufen wird, obwohl er sich für das nächste Jahr registriert hat. Ähnlich verunsichert ist er hinsichtlich des Zielortes der Repatriierung. Ein Freund von ihm hat sich zusammen mit ihm

für den gleichen Ort in Lunda-Norte registrieren lassen, aber nun ist dieser Freund für den Konvoi nach Cazombo aufgerufen worden.

Eine Reihe von Flüchtlingen beantwortet wie Ivodia Nyakutemba die Frage, ob sie nach Angola zurückkehren möchten, nicht mit ja oder nein, sondern erklärt, das sei nicht ihre Entscheidung. Ob und wann sie gehen, bestimmt für sie die Lagerverwaltung. Andere Befragte, wie Justina Kuwaha, erzählen, dass ihnen klar gesagt wurde, sie müssten gehen: „Now, they say ‚no, registering, you have to go because it is your country, you came from there.‘ And we said thank you.“ Auch hier werden die Entscheidungen der Verwaltung mit einer höflichen Dankesformel fügsam hingenommen.

Andere Flüchtlinge wollen explizit nicht nach Angola, haben aber ebenso die Wahrnehmung, dass diese Entscheidung vor allem andere treffen. Über die Möglichkeit, in Sambia zu bleiben, haben sie Fragen, aber kaum Informationen. Einige wenige – ein *Chairman* in Meheba und drei Flüchtlingsvertreter in Nangweshi – haben von UNHCR oder anderen Stellen gehört, sie könnten auch in Sambia bleiben und bekämen dann einen Aufenthaltsstatus durch das Gastland. Teils beziehen sie dies allerdings ausdrücklich auf Flüchtlinge, die einen Sambier oder eine Sambierin geheiratet haben. Nach Auskünften von UNHCR- und NGO-Personal in Lusaka und den Lagern ist es zur Zeit der Feldforschung in der sambischen Politik noch umstritten, ob und unter welchen Bedingungen angolanische Flüchtlinge im Land bleiben können.

Die freiwillige Rückkehr in der Sicht des Flüchtlingsregimes

Die etablierte Bewertung der Repatriierung im internationalen Flüchtlingsregime ist eindeutig: *Voluntary repatriation* wird positiv gesehen. Die ‚freiwillige Repatriierung‘ gilt als bevorzugte ‚Lösung‘ von Flüchtlingssituationen. UN-Dokumente bezeichnen sie als „ideal“ (vgl. Zieck 2004: 24; Meier 1999: 339). In einer Informationsbroschüre seiner PR-Abteilung etwa konstatiert UNHCR (2005a: 19): „Going home is always the best solution for refugees worldwide“. Die Statuten des UNHCR wie auch Dokumente des *soft law*, namentlich Resolutionen der UNO-Vollversammlung und Beschlüsse des UNHCR *Executive Committee*, schreiben als eine Aufgabe des UNHCR fest: „to promote the voluntary repatriation of refugees“; dies gilt, wenn die Bedingungen für eine Rückkehr gegeben sind (UNHCR 1996b; 1993: 4f.).

Auf Ebene der Flüchtlingslager äußert sich das Personal einiger NGOs eher vorsichtig, dagegen befürworten vor allem UNHCR-Mitarbeiter die Rückkehr der Flüchtlinge nach Angola rundheraus. Diese Haltung des UNHCR wird auch von der angolanischen und der sambischen Regierung mitgetragen. Nicht nur sind diese drei Akteure die Unterzeichner des *tripartite agreement*, das die vertragliche Basis der organisierten Repatriierung darstellt. Auch in allen Reden zu festlichen Anlässen während der Feldforschung fordern vor allem sambische Regierungsvertreter die Angolaner ex-

plizit zur Rückkehr auf. So erklärt der *Deputy Minister* der Provinzregierung beim Festakt zum Beginn der Repatriierung: ‚Es ist immer klar gewesen, dass der *refugee status* ein *temporary status* ist, das ist auch wirklich so, und jetzt ist die Zeit gekommen, nach Hause zu gehen.' Ähnlich hatten bereits die Reden zum Weltflüchtlingstag am 20. Juni geklungen. Auch Flüchtlinge erklären mehrfach, die angolanische oder die sambische Regierung (oder beide) forderten sie zum Gehen auf.

Die positive Haltung des UNHCR zur Repatriierung wird beispielsweise deutlich, als das UNHCR-Büro in Nangweshi einen Evaluierungsbogen zum Weltflüchtlingstag ausfüllt, der dann an die *Public Affairs*-Abteilung des UNHCR in Genf zu schicken ist. Unter der Rubrik „Objectives" steht unter anderem zu lesen: „improve refugees' optimistic perception about voluntary repatriation." Dass sich die Einstellung der Lagerbevölkerung seit einer von UNHCR organisierten *Go-and-see*-Reise einiger Flüchtlinge verbessert hat, berichtet ein Mitarbeiter anderem Personal als gute Neuigkeit.

Während Mitarbeiter des UNHCR und der Gastregierung den angolanischen Lagerflüchtlingen die Repatriierung durchweg empfehlen oder nahelegen, thematisieren sie die Frage der Freiwilligkeit kaum. Gerade im UNHCR scheint sie durch spezifische Elemente des Organisationswissens bereits abgedeckt. Immer wieder äußern UNHCR-Mitarbeiter, es sei für Flüchtlinge ‚natürlich', dass sie ‚nach Hause gehen' wollten (s.a. Rogge 1994: 31; Bakewell 1996; 2002b). Eine Mitarbeiterin, mit der ich in Genf spreche, ist nur ein Beispiel – wobei ihre Äußerung ein Licht darauf wirft, wie ambivalent die organisationalen Deutungen der Repatriierung (und der Flüchtlinge) sind. Ich spreche sie darauf an, wie nachdrückliche die Repatriierung in den Flüchtlingslagern propagiert wird, und sie erklärt: ‚Many are in the camp since thirty years: Then they are not in a rush to go. [...] if you don't pressurize them they are not going.' Hier sieht sie Meheba als ein Beispiel: ‚It is where they have lived, born children, where there is availability of services, where they have buried their relatives.' Ich frage: ‚And what about voluntariness?' Sie antwortet: ‚Voluntariness is a concept that shouldn't even be there, because it is a natural principle even before it is a legal principle.' In den Augen der UNHCR-Mitarbeiterin ist es ‚natürlich', dass Flüchtlinge heimkehren wollen. Sie betont die positive Einstellung, die UNHCR zur Repatriierung hat, auch gegenüber einem ‚verbreiteten Bild', UNHCR wolle aufgrund seines „interest to prolong refugee situations" die Flüchtlinge gar nicht repatriieren. Wer dies äußert, etwa die angolanische Regierung oder NGOs, kennt sich infolge dieser Mitarbeiterin oft nicht aus. UNHCR vertritt explizit eine politische Linie, die Repatriierung willkommen heißt.

Insgesamt verweist das Forschungsmaterial auf ein beim UNHCR-Personal anerkanntes Bild von ‚dem Flüchtling', demzufolge er nicht auf Dauer im Zufluchtsland bleiben will. Die Figur ‚des Flüchtlings', der eine bestimmte ‚Natur' zugeschrieben wird, ist in hohem Maß institutionell definiert. Auch in den Aussagen der Mitarbeiter fallen in diesem Zusammen-

hang immer wieder Begriffe wie „natural". Den Flüchtlingen zugeschriebene Eigenschaften wie der Rückkehrwille werden als ‚natürlich' definiert, und die so konstruierte ‚Natur des Flüchtlings' wird zu einem handlungsleitenden und legitimatorisch einsetzbaren Element der Organisationskultur. Dass Flüchtlinge ihr Herkunftsland als ihre Heimat sehen, in die sie zurückkehren wollen, ist heute ein kaum hinterfragtes organisationskulturelles Deutungsmuster des UNHCR. Seine Entwicklung ging mit einer politischen Schwerpunktverlagerung einher. Die Repatriierung wurde ab den achtziger Jahren zu der von den wichtigen Geberländern bevorzugten ‚Lösung' von Flüchtlingssituationen (vgl. Barnett/Finnemore 2004: 93-105), worauf im folgenden Kapitel noch einzugehen sein wird. Das institutionalisierte Bild des Flüchtlings, der am liebsten nach Hause zurückkehren will, macht seinerseits die Frage unnötig, ob eine Repatriierung ‚freiwillig' erfolgt. Die organisierte Rückführung erfüllt in dieser Perspektive die eigentlichen, natürlichen Wünsche der Flüchtlinge, auch wenn man sie – entsprechend der oben zitierten Äußerung – nach Jahrzehnten des Lebens im Aufnahmeland mit etwas Druck dazu bewegen muss, ihrem ureigensten Wunsch entsprechend zu handeln.

Diese Perspektive, in der der Rückkehrwunsch von Flüchtlingen als selbstverständlich angenommen wird und daher auch nicht mehr erfragt werden muss, ist keine Konstante in der Geschichte des UNHCR. Zu der Zeit, als die Repatriierung nicht als fraglos ‚beste' Lösung für Flüchtlingssituationen propagiert wurde, stand nach Loescher die explizite Entscheidung der Flüchtlinge stärker im Vordergrund. Das änderte sich, als in der internationalen Politik die Rückkehr – beziehungsweise Rückführung – von Flüchtlingen zur bevorzugten Strategie wurde:

> „For UNHCR this was a dramatic shift from its traditional position that repatriation had to be a strictly voluntary decision on the part of refugees. Rather, it would now be the UNHCR who would make the assessment as to whether conditions were safe enough for return" (Loescher 2003a: 10).

Die Veränderungen in seiner Repatriierungspolitik formuliert UNHCR nicht explizit auf der programmatischen Ebene – wie gezeigt wurde, nimmt die freiwillige Entscheidung der Flüchtlinge weiterhin einen zentralen Platz im Diskurs ein. Die Beobachtungen während des Beginns der Repatriierung nach Angola stehen dagegen im Einklang mit Loeschers Sicht, dass die Frage, *ob* eine Rückführung stattfindet, maßgeblich von UNHCR getroffen wird. Einerseits trifft also UNHCR (im Zusammenspiel mit den jeweils betroffenen Regierungen) die Entscheidung über eine Repatriierung, und andererseits ist deren ‚Freiwilligkeit' rechtlich gefordert und legitimatorisch notwendig. Aus dieser Kombination ergibt sich die Frage, wie UNHCR und andere Instanzen des Flüchtlingsregimes auf die Flüchtlinge einwirken, um deren ‚freiwillige Repatriierung' zu erreichen.

Dimensionen der Freiwilligkeit

Freiwilligkeit versus körperlicher Zwang

Während viele Flüchtlinge den Begriff der Freiwilligkeit auf den Zeitpunkt der Rückkehr oder deren individuelle Durchführung beziehen, sagt er für UNHCR-Mitarbeiter vor allem aus, dass die Rückführung ohne physischen Zwang geschieht. Als ein Beispiel für eine unfreiwillige Repatriierung nennt die im vorigen Abschnitt zitierte UNHCR-Mitarbeiterin Tansania, das nach einer Militarisierung burundischer Flüchtlinge Tausende von ihnen mit einem Armeeeinsatz zu Fuß zurück nach Burundi zwang (s.a. Whitaker 2002): „They *marched* out these refugees to Burundi". Die Richtlinien des UNHCR untersagen auch die grobe Behandlung der Rückkehrer, die Repatriierung soll „in safety and dignity" erfolgen (z.B. UNHCR 2004e).[20]

Unmittelbarer physischer Zwang, „Aktionsmacht" im Sinne von Popitz (1992: 24f.), ist bei der Repatriierung von Meheba nach Angola während der Feldforschung in der Tat nicht zu beobachten. Auch Berichte über andere Phasen dieses *repatriation exercise* beinhalten keine Hinweise darauf.

Insbesondere NGO-Mitarbeiter üben jedoch Kritik am Umgang mit den Flüchtlingen während der Rückführung. Die Repatriierung ist für die Rückkehrer körperlich sehr hart und psychisch voller Unsicherheiten. Diese Belastungen ergeben sich nur zum Teil aus den logistischen Schwierigkeiten bei einer derart groß angelegten Unternehmung. Ebenso tragen organisatorische Fehlleistungen und auch der Druck durch politische Vorgaben zu dem bei, was den *returnees* bei der Reise nach Angola zugemutet wird.

Untereinander ebenso wie in Interviews verweisen Mitarbeiter verschiedener Organisationen darauf, dass die angolanische und teils auch die sambische Regierung Druck ausüben, damit bestimmte Zahlen von Flüchtlingen zu bestimmten Zeitpunkten nach Angola gebracht werden. So wird unmittelbar vor dem ersten geplanten (und dann verschobenen) Konvoi die anvisierte Zahl der Rückkehrer von 500 auf 400 reduziert. Die Begründung lautet, dass Angola gerade nicht mehr aufnehmen kann. Ähnliches passiert aus (umstrittenen) Kapazitätsgründen beim zweiten Konvoi, bei dem die angestrebte Zahl kurzfristig von 1000 auf 500 gesenkt wird. Zu diesem Zeitpunkt sind bereits 590 Rückkehrer für den Konvoi registriert. Nach Berichten eines NGO-Mitarbeiters nimmt UNHCR daraufhin 90 Personen von der Liste; sie erfahren erst morgens an den Sammelpunkten, dass sie nicht wie erwartet am gleichen Tag zur Rückkehr aufbrechen. Der Erzählung des Mitarbeiters zufolge wurde diese Entscheidung auf einem Vorbereitungstreffen der Organisationen begründet, die Flüchtlinge hätten jetzt dreißig Jahre gewartet, da könnten sie auch noch eine Woche mehr warten, das müssten sie verstehen. Bei späteren Konvois besteht umgekehrt erheblicher politischer Druck, möglichst viele Flüchtlinge zu transportieren. Geplant sind im Zeitraum der Feldforschung meist 1000 Personen pro Konvoi. Da einige der auf den Listen eingetragenen Rückkehrer kurzfristig absagen oder aus medizinischen Gründen nicht reisen können, werden in mindestens zwei Fällen wäh-

rend der Feldforschung nachts Nachrücker von ihren Wohnquartieren in das *Departure Centre* gebracht. Ein NGO-Mitarbeiter schildert den Vorgang (wobei die Erzählungen in diesen Fällen je nach Sprecher leicht differieren, der grobe Ablauf scheint jedoch gesichert):

> MN: „UNHCR had planned to send one thousand people. But due to transport constraints on the part of IOM, they reduced the number to five hundred; so many people who were supposed to travel were not part of the list. Now, of that five hundred of the remaining list, there were a few last minutes drop-outs, due to [?] sickness, medical screening, change of mind. So it was no longer five hundred, it was 465 remaining. And there was criticism from the Angolan government. They planned one thousand, [which was reduced to] five hundred, five hundred reduced to four hundred something. Then UNHCR decided no, but let's just make the number of five hundred possible. So at last minute, after everybody was brought in, at the last minute it was decided that we needed to at least to make up for the number of 500. So I was given a list of, a reserve list. Unfortunately that reserve list didn't contain some of the people who were on the initial one."
> KI: „Who thought they would travel?"
> MN: „Yeah. [...] So I had to go look for families who decided to [combine?] in the way that they can pack in forty-five minutes. But unfortunately we were only able to get twenty-seven people. [...] So I brought them in the night, around 24 hours."
> KI: „And what happened, what did you tell the people, how did they react?"
> MN: „We told them that there was a new, because earlier on when we went to tell them about the reduction of the numbers from one thousand to five hundred, we said we don't know what happened in the computer systems, so there might be a possibility that after seeing the computers, maybe we come back for some of you who were promised to travel. So when we went, that made it easy for us to get acceptable. [...] Earlier on we only wanted to give them hope, but it turned out that that hope became realistic, [...] so when we went there, people just rushed, we announced in the village, people just rushed to come and [assemble?] anybody, we announced that there are some who actually can travel now. [...] First we went to the leaders, community leaders, and told them that we need [help?], they tried to communicate. We even used our megaphone to communicate."
> KI: „But didn't many other people also come who were not on the reserve list?"
> MN: „Yeah sure, many other people came, and we had to explain the situation, that it is not actually everybody; it's just a few people. We explained it, of course it was painful to them, but they accepted, [said?] we wait for the next convoy." [...]
> KI: „And those people had already packed, or did they go home to pack?"
> MN: „They went to go and pack. That took time, people had to pack, they had to find their family members, call them, mobilize them, pack, then get onto the trucks. [...] We were at the Departure Centre at 24 hours."

Dieser Bericht verdeutlicht den praktischen Spielraum des ‚gewaltfreien' Rückführens. Rückkehrwillige Flüchtlinge sind in dieser Episode einem mehrfachen Wechsel ihrer Informationen und Erwartungen ausgesetzt, ihnen wird ein Termin angekündigt, dann vorläufig abgesagt (wobei ihnen nur, um sie zu beruhigen, Hoffnung gemacht wird, dass sie vielleicht doch zum geplanten Termin gehen können), schließlich werden sie nach Einbruch der Dunkelheit informiert, sie könnten jetzt gehen – sie packen und verabschieden sich, soweit das auf die Schnelle möglich ist, und werden noch in der Nacht in das *Departure Centre* gebracht. Das hier beschriebene Hin- und-Her bleibt im Zeitraum der Feldforschung kein Einzelfall. Schon bei einem der nächsten Konvois findet eine ähnliche nächtliche Nachregistrierung statt. Diesmal fahren die Mitarbeiter im Verwaltungszentrum in Road 36 erst gegen 23 Uhr los in das Wohngebiet in Zone H. Da von der ursprünglichen Liste mit 1000 Namen nur knapp 600 Flüchtlinge wirklich bereit waren zu gehen, werden nachts noch 422 zusätzlich aufgenommen. Nach Aussage mehrerer Mitarbeiter kommt die Aufforderung, nicht weniger als 1.000 Rückkehrer zu schicken, aus Cazombo, also dem Zielgebiet in Angola – ob vom dortigen UNHCR oder der angolanischen Regierung, darüber gehen die Auffassungen auseinander. In mehreren Fällen gehen die Registrierungen oder Nachregistrierungen für einen bestimmten Konvoi über die anvisierte Maximalzahl hinaus, so dass Rückkehrern doch abgesagt wird oder sie tagelang im *Departure Centre* auf den nächsten Konvoi warten müssen.

Gerechtfertigt wird dieses Vorgehen nicht nur durch organisatorische Notwendigkeiten und Unwägbarkeiten. Es ist maßgeblich der Rückkehrwille als ‚natürliche' Eigenschaft von Flüchtlingen, dessen legitimatorisches Gewicht fast jegliche Art und Weise deckt, die Rückkehr durchzuführen. So oft Maßgabe für die Repatriierung „in safety and dignity" betont wird, so deutlich wiegt diese Maxime geringer als die Grundannahme vom übermächtigen Rückkehrwillen der Flüchtlinge. Nur einmal höre ich einen Regierungsmitarbeiter angesichts der Vorgänge bei der Repatriierung sagen: „I don't know where all that safety and dignity is". Ansonsten sind es vor allem NGO-Mitarbeiter, die mit Teilen der Abwicklung nicht einverstanden sind. Sie zeigen sich zum Beispiel empört, als IOM ihnen verbietet, nach einer Fahrzeugpanne auf der Strecke zur angolanischen Grenze eine Mahlzeit an die Flüchtlinge zu verteilen, die stundenlang in dem liegengebliebenen Bus sitzen – denn essen ist in den Bussen nicht erlaubt.[21]

Während der Feldforschung, also zu Beginn der Repatriierung, klagen die zurückkehrenden Flüchtlinge selbst nicht hörbar über den Ablauf der Rückführung mit seinen erheblichen körperlichen Härten. Dies ist möglicherweise auch darauf zurückzuführen, dass die betreffende Gruppe einen besonders großen Wunsch hat, nach Angola zu kommen.[22]

Es bleibt festzuhalten, dass sich die Interpretation von Freiwilligkeit als Abwesenheit von körperlicher Gewalt und grober Behandlung auf einen engen Begriff von Gewalt als physischem Erzwingen der Repatriierung gegen

Widerstand bezieht. Die körperlichen Belastungen, die aus der primären Orientierung der beteiligten Organisationen an politischen Forderungen, aus begrenzten materiellen Mitteln und organisationsinternen Erfolgskriterien entstehen, gehen nicht in das Kriterium der Freiwilligkeit ein, wie es insbesondere UNHCR- und Regierungspersonal definieren.

In Nangweshi, wo die Flüchtlinge der baldigen Repatriierung insgesamt skeptischer gegenüberstehen als in Mehebas Zone H, haben sie eher die Empfindung, dass in der Frage der Rückführung Druck auf sie ausgeübt wird. Ein sambischer NGO-Mitarbeiter erzählt mir, welche Folgen es hatte, dass die Flüchtlinge in Nangweshi in den ersten Monaten des Jahres 2003 auf die Hälfte reduzierte Nahrungsmittelrationen erhielten (nach Auskunft von UNHCR wegen überflutungsbedingter Transportprobleme):

„To them it has appeared as if it is an indirect way of making them go, so that they starve and when they feel the effects of starvation, the effects of going hungry, then they think of going back home. [...] This thing to them, you see, it's like it has been imposed on them."

Die hier beschriebenen Flüchtlinge sehen die Reduzierung der Nahrungsmittel als eine Strategie des Aushungerns, die sie nach Angola zurücktreiben soll. Diese Interpretation ist Teil des Eindrucks, die Repatriierung würde ihnen aufgezwungen. Offensichtlich fühlen sich die betreffenden Flüchtlinge von außen zugunsten der Repatriierungsentscheidung unter Druck gesetzt – auch wenn sie den Ursprung dieses Drucks nicht genau verorten können. In diese Deutung reihen sich auch Klagen darüber, dass Hilfsgelder ihnen, den Flüchtlingen in Sambia, entzogen und nach Angola umgeleitet werden.

Freiwilligkeit versus Drohung und Versprechen

Nach den Grundsätzen des internationalen Flüchtlingsregimes sollen Flüchtlinge umfangreich über Möglichkeiten und Bedingungen der Rückkehr und des Lebens im Herkunftsland informiert sein, wenn sie ihre Repatriierungsentscheidung treffen (vgl. UNHCR 1996b). Sie sollen nicht gezielt verängstigt oder verlockt werden, um sie zu einer bestimmten Entscheidung zu bewegen.

Vor Ort allerdings werden inoffiziell und in direkten Interaktionen zwischen Personal und Flüchtlingen vor allem Drohungen immer wieder benutzt, um Flüchtlinge zu beeinflussen. Sie sollen zu politisch erwünschtem und, im organisatorischen Ablauf der Repatriierung, logistisch günstigem Verhalten bewegt werden. Ich beobachte dies direkt, als ich an einer Registrierung von Flüchtlingen für einen Repatriierungskonvoi teilnehme. Ein UNHCR-Mitarbeiter klagt darüber, dass Flüchtlinge, die für einen bestimmten Konvoi angemeldet sind, in letzter Minute ihre Entscheidung ändern. Daher werden die geplanten Rückkehrerzahlen in vielen Konvois unterschritten. Der Mitarbeiter weist alle Helfer an, diesmal bei der Registrierung den Flüchtlingen zu sagen: ‚Wenn ihr euch jetzt für den Konvoi registrieren

lasst, werdet ihr am Montag am Sammelplatz abgeholt, und wer dann nicht erscheint, wird auch in keinen der folgenden Konvois aufgenommen, bekommt keine Unterstützung bei der Rückkehr nach Angola und kann diese dann nur noch selbst organisieren.‘ Der UNHCR-Mitarbeiter wiederholt die Anweisung auf der Autofahrt in die Zone H, wo die Registrierung stattfindet, und fordert dort die Dolmetscher nochmals gezielt auf, dies den Anwesenden mitzuteilen.[23]

Einen ähnlichen Tenor trägt drei Jahre später, 2006, der letzte Aufruf zur organisierten Repatriierung. Nach Ablauf des ursprünglich für die Rückführung geplanten Zeitraums (2003 bis 2005) leben noch um die 29.000 angolanischen Flüchtlinge in sambischen Lagern, während 63.324 repatriiert worden sind. Die Zahlen sind damit hinter den Erwartungen insbesondere Sambias zurückgeblieben, die organisierte Rückführung wird um ein Jahr verlängert (vgl. UNHCR 2006c, d). Eine neuerliche Informationskampagne wird durchgeführt, und UNHCR (2006d) nennt als deren Zweck: „to stress to refugees that this is their last opportunity to be assisted under organised repatriation“. Ein Flüchtlingsvertreter aus Meheba wird in dem UNHCR-Bericht zitiert: „We have talked to our people, the refugees, on the need to take advantage of the repatriation now as this is the last chance to be assisted.“ Hier wird deutlich, wie mit Drohen und Versprechen eine Entscheidungssituation mit einer bestimmten Präferenz aufgebaut wird (vgl. Popitz 1992: 81f.): Bei der organisierten Repatriierung im Jahr 2006 handelt sich um eine ‚letzte Chance‘, ein zeitlich begrenztes Versprechen, deshalb ist es ‚notwendig‘, sie zu nutzen. Geschieht das nicht, so droht der Wegfall dieser Hilfe – und der ist, so wird unterstellt, auf jeden Fall zu vermeiden.

Ebenso wie hier werden auch in den oben geschilderten inoffiziellen Drohungen die Handlungspräferenzen ihrer Absender deutlich, vor allem die des UNHCR und der Gastregierung. Diese Akteure versehen mit dem Hilfeversprechen die Handlungsalternative der Repatriierung mit einer eindeutigen Präferenz, während den Flüchtlingen für die Möglichkeit, in Sambia zu bleiben, Nachteile in Aussicht gestellt werden.

Die Repatriierung von Sambia nach Angola ist in dieser Hinsicht kein Einzelfall. Guy Goodwin-Gill (1989: 177-179) schildert ein Beispiel aus Äthiopien, wo allen Flüchtlingen in einer Regierungsankündigung mitgeteilt wurde, wer nicht repatriiere, bekäme weder eine Aufenthaltsgenehmigung im Zufluchtsland noch Unterstützung bei einer späteren Rückkehr in das Herkunftsland. Geht der Aufenthaltsstatus im Zufluchtsland verloren und fehlt gleichzeitig die Möglichkeit, sich den bereits in das Herkunftsland Zurückgekehrten noch anzuschließen, steht auch die Drohung sozialen Ausschlusses im Raum. Flüchtlinge, die nicht an der organisierten Repatriierung teilnehmen, müssen befürchten, alleine und illegalisiert zurückzubleiben, ohne Mittel zur Rückkehr, aber auch ohne Mittel zum weiteren Leben im Zufluchtsland.

So einfach, wie es in manchen Drohungen der Lagermitarbeiter klingt, ist es allerdings nicht, einzelne Flüchtlinge von der Repatriierung auszu-

schließen. Offiziell verweigert werden kann die Rückführung kaum. Das liefe nicht nur rechtlichen Regelungen, sondern auch der politischen Zielsetzung einer weitgehenden Repatriierung der Angolaner zuwider. Dass die Drohung keine Grundlage hat, können die Flüchtlinge mit ihrer geringen Informationsgrundlage über die formalrechtliche Seite der Repatriierung allerdings schwer erkennen. Gerade Buschbürokratien wie die Flüchtlingslager, in denen die Machtunterlegenen nur geringes Wissen über die Verwaltungsherrschaft haben (vgl. Inhetveen 2006a: 99f.), ermöglichen derartige „Strategien der ungedeckten Drohung" (Popitz 1992: 85). Wesentlich dafür, Macht durch Drohungen auszuüben, ist deren Glaubwürdigkeit, nicht die tatsächliche Chance, die angedrohte Handlung durchzuführen.

Institutionelle Autorität: Freiwilligkeit versus autoritative Entscheidung

Die Haltung der Flüchtlinge zur Repatriierung hängt auch davon ab, wie sie deren Organisatoren einschätzen. Insbesondere in Nangweshi drücken Flüchtlinge bei diesem Thema ein angesichts des verbreiteten allgemeinen Misstrauens bemerkenswert hohes Vertrauen namentlich in UNHCR aus. Eine Reihe von ihnen verlässt sich darauf, dass UNHCR den Zeitpunkt der Repatriierung, vor allem mit Blick auf die Situation in Angola, im Sinne der Rückkehrer wählen wird. Entsprechend wollen sie nach Angola gehen, wann immer UNHCR sie dazu auffordert. Sofia Sasenda, eine Lehrerin in Nangweshi, erklärt das:

> „Ich gehe mit der vom UNHCR organisierten Repatriierung, ja. [...] abgesehen von einigen kleinen Dingen, mit denen sie uns bei ihrer Repatriierung helfen können, denke ich, dass die Sache die sicherste ist, denn es kann sein, dass er korrekte Informationen darüber hat, dass es in Angola jetzt gut steht" (nP).

Aus Sicht dieser Flüchtlingsfrau sprechen zwei Dinge für die organisierte Repatriierung durch den UNHCR: ‚kleine' materielle und logistische Hilfen, die die Rückkehrer erhalten, und – ohne Diminutiv – die Informiertheit des UNHCR, die sicherstellt, dass er die Flüchtlinge in ein sicheres Angola zurückbringt.

Weil sie UNHCR vertrauen, dass er sie nicht in ein unsicheres Land repatriieren wird, sind andere Flüchtlinge überzeugt, dass er die organisierte Rückführung keinesfalls vor einer allgemeinen Wahl in Angola ansetzen wird (was dann allerdings doch geschieht).

Das Vertrauen in UNHCR, das hier zum Ausdruck kommt, teilen allerdings längst nicht alle Flüchtlinge in Nangweshi. So spreche ich mit mehreren älteren Flüchtlingen über einen Fall, in dem Lagerbewohner heftigen Widerstand gegen einen UNHCR-Mitarbeiter leisteten. Nach öffentlichkeitswirksamen Versammlungen auf Lagerebene und einem Brief an die höheren Ebenen des UNHCR waren die Flüchtlinge in diesem Konflikt letztlich erfolgreich.[24] Ich frage, ob eine solche erfolgreiche Einflussnahme

auf UNHCR die Ausnahme ist. Im Prinzip war es das, antworten meine Gesprächspartner, aber in einem ernsten Fall kann die Bevölkerung ein solches Vorgehen wiederholen – und als Beispiel nennt einer von ihnen eine Repatriierung vor den Wahlen in Angola:

„Wenn einmal diese, eine solche Gelegenheit zum Gehen, zur Repatriierung kommt ... *vor* den Wahlen, kann das Volk ein, nicht eine Demonstration [manifestação], aber, ich kann sagen, wenigstens eine Beschwerde [reclamação] machen, genau. Denn mit Sicherheit ... nicht alle Leute mögen und wollen es, sich in das Feuer zu begeben, wenn sie wissen, dass dieses Feuer verbrennt und tötet" (nP).

Dass eine organisierte Repatriierung vor den Wahlen in Angola angesetzt wird, sieht der Sprecher zumindest als Möglichkeit – und darauf könnte die Lagerbevölkerung mit einem deutlichen Einspruch reagieren. Auch dieser Flüchtling hält die politischen Bedingungen für eine Rückkehr nach Angola zum Zeitpunkt des Gesprächs noch nicht für gegeben.

Dennoch, zumindest in Nangweshi findet ein durch UNHCR verkündeter Zeitpunkt der Repatriierung bei Teilen der Lagerbevölkerung schon deshalb ein gewisses Vertrauen, weil er von UNHCR kommt. Die betreffenden Flüchtlinge schreiben UNHCR Autorität zu und bringen dessen Entscheidungen daher grundsätzlich Achtung entgegen. Auch unabhängig von individuellen Mitarbeitern verfügt UNHCR über institutionelle Autorität, die er in der Frage der Repatriierung machtvoll einsetzen kann. Zu den Grundlagen dieses Vorschussvertrauens gehören der zugeschriebene Wissensvorsprung des UNHCR, seine als legitim wahrgenommenen Regularien auch im Rahmen des internationalen Rechts sowie seine Fürsorge für die Flüchtlinge während des Lageraufenthalts.

Freiwilligkeit versus Entzug der Hilfe

Der Flüchtlingsstatus – und mit ihm der Anspruch auf Schutz durch die internationale Gemeinschaft – ist daran gebunden, dass Umstände im Herkunftsland die Menschen zur Flucht gezwungen haben. Ändern sich diese Umstände, dann gilt die internationale Unterstützung einer Flüchtlingsgruppe auf die Dauer nicht mehr als gerechtfertigt. Humanitäre Organisationen und die hinter ihnen stehenden Geldgeber ziehen sich zurück, Zufluchtsländer ändern den Aufenthaltsstatus der Flüchtlinge. Formal können Staaten durch eine *cessation clause* feststellen, dass sich die Umstände im Herkunftsland bestimmter Flüchtlinge so geändert haben, dass sie zu keiner Angst vor Verfolgung mehr Anlass geben. Vorausgehen kann eine entsprechende Erklärung des UNHCR, die besagt: „[UNHCR's] statutory competence with regard to certain refugees had ceased to apply" (Goodwin-Gill 1998: 85). Zwar wird die Klausel, die den Flüchtlingsstatus einer bestimmten Gruppe beendet, nicht immer formal ausgesprochen; ändern sich jedoch die Bedingungen im Herkunftsland deutlich, dann endet die Hilfe für Flüchtlinge in der Regel nach wenigen Jahren.

Unter den Flüchtlingen in Meheba und Nangweshi ist bekannt, dass die Unterstützung für sie in absehbarer Zeit eingestellt werden wird, nachdem der Bürgerkrieg in Angola mit dem Waffenstillstandsabkommen vom 4. April 2002 geendet hat. Nicht nur werden sich die Hilfsorganisationen zurückziehen, auch der Aufenthaltsstatus der Lagerbewohner als Flüchtlinge wird auslaufen.[25] Mehrere Gesprächspartner vor allem in Meheba äußern sich unsicher darüber, ob und unter welchen Bedingungen sie auch nach der organisierten Repatriierung in Sambia bleiben können. Dies gilt unter anderem für Nene Muswema, die Sambia inzwischen als ihr Zuhause ansieht:

> „If the owners of the country in Zambia say that we don't want anybody to remain, I will just go because of that, but if they accept that I remain [...] I will continue staying here [...] But if the Zambians themselves say you have to go –, where will I get the money from if they tell me that you have to pay if you are to continue staying here, if they tell me this, where will I get the money from?"

Ob Nene Muswema ihrem Wunsch entsprechend in Sambia bleiben kann, darüber werden die ‚Besitzer des Landes' entscheiden. Die alte Frau hat Informationen darüber, dass Ausländer ohne Flüchtlingsstatus formal eine Aufenthaltserlaubnis brauchen, um in Sambia zu leben, und dass diese viel Geld kostet. Sie selbst wird solche Beträge nicht bezahlen können. Ihr weiterer Aufenthalt in Sambia wird davon abhängen, ob die sambische Regierung die betreffenden Regelungen des Ausländerrechts auch auf die dann ehemaligen Flüchtlinge anwendet.

Doch selbst wenn ihr ein Aufenthaltsrecht gewährt wird, macht sich Nene Muswema darüber Sorgen, dass sie – als alte und stark gehbehinderte Frau – nicht ohne Unterstützung leben kann. Wenn mit der Repatriierung Hilfsorganisationen und Nachbarn weggehen, so möchte sie wissen, kann sie dann von ihrem momentanen Wohnort dorthin gebracht werden, wo auch andere Leute leben?

Weniger der Aufenthaltsstatus als der Rückzug der Hilfe beschäftigt Crispino Kayombo in Meheba. Er und seine Frau möchten nicht bald nach Angola zurückgehen, sondern zumindest einige Jahre warten, ob dort wirklich Frieden ist. Das Ende der Hilfe könnte ihn allerdings zwingen, bereits vorher zu gehen: „If there will be a situation like forcing everybody to go, because they would no longer be responsible of anybody who remains, maybe that's when I'll be forced to go" (dL).

Mit der doppelten Einschränkung, dass Hilfsleistungen und Aufenthaltsstatus wegfallen, setzen das Gastland und die humanitären Organisationen Bedingungen, die das Bleiben in Sambia zu einer problematischen Option machen.

Zum Zeitpunkt der Feldforschung ist die politische Diskussion in Sambia längst nicht abgeschlossen, welche Möglichkeiten der sambische Staat den Flüchtlingen zum Bleiben geben wird. Verbreitet ist die Auffassung, dass sie wie andere Ausländer auch eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis

brauchen werden – die mehr Geld kostet, als die meisten der Betroffenen aufbringen könnten. Wie insbesondere Meheba mit seiner relativ guten Infrastruktur nach der Repatriierung der Angolaner weiter genutzt werden soll, ist zunächst unklar. Im Umlauf sind Ideen, die von der Ansiedlung anderer Flüchtlinge über die Unterbringung städtischer Straßenkinder bis hin zur Vergabe von Land an sambische Ruheständler reichen.

Trotz der ungewissen Zukunft der Flüchtlingslager ist unter ihren Bewohnern bekannt, dass wesentliche äußere Bedingungen ihres momentanen Lebens nicht weiterbestehen werden. Ihr Flüchtlingsstatus wird enden, auch wenn sie in Sambia bleiben. Nach der organisierten Repatriierung werden Lager geschlossen werden oder zumindest die Flüchtlingshilfsprojekte den Angolanern nicht mehr zur Verfügung stehen. Sie können mit der gesamten Infrastruktur des Flüchtlingslagers nicht weiter rechnen. Zu ihr gehören neben den Grundstücken für Häuser und Felder der Flüchtlinge unter anderem die Transportwege und –mittel wie Zufahrts- und Verbindungsstraßen und das Ambulanzfahrzeug, die Schulen und Weiterbildungseinrichtungen, die Unterstützung von Bedürftigen beispielsweise mit Decken und Secondhand-Kleidung, medizinische Betreuung, die Lagermärkte und die Wasserversorgung. Der Wegfall der Hilfe betrifft nicht nur die Unterstützung in Notfallsituationen, sondern auch die Grundlagen der alltäglichen Lebensführung, wie sie die Flüchtlinge während der vielen Jahre im Lager entwickelt haben.

Beim Ende der Hilfe für die Flüchtlinge eines bestimmten Herkunftslandes wird ihnen die Infrastruktur des Flüchtlingslagers entzogen, sei es dadurch, dass sie materiell abgebaut wird, oder dadurch, dass sie für die ehemaligen Nutzer unzugänglich gemacht, etwa an andere Gruppierungen übergeben wird. Die Flüchtlinge treffen ihre Entscheidung über die Repatriierung mit dem Wissen, dass mit dem Flüchtlingsstatus der bisherige materielle und organisatorische Rahmen ihres Lebens ganz oder großenteils wegfallen wird.[26]

Der drohende Wegfall materieller, organisatorischer und rechtlicher Lebensgrundlagen ist nicht primär ein Druckmittel, um gezielt das Handeln der Flüchtlinge zu beeinflussen. Er ist keine Sanktion, mit der für den Fall unerwünschten Verhaltens gedroht wird. Vielmehr ändern sich die Gegebenheiten im Aufnahmeland Sambia in Reaktion auf eine politische Veränderung im Herkunftsland Angola. Das geschieht unabhängig vom Verhalten einzelner betroffener Flüchtlinge. Das Ende der Hilfe ist keine Strafe für eine individuelle Entscheidung gegen die Repatriierung, sondern eine Konsequenz der politischen Gesamtsituation, der sich die Flüchtlinge stellen müssen, die in Sambia bleiben.[27]

Für die angolanischen Flüchtlinge, die in Sambia blieben, wurden schließlich zumindest mittelfristige Übergangslösungen geschaffen, vor allem in den weiterbestehenden Lagern Meheba und Mayukwayukwa. Zum Zeitpunkt der Feldforschung, als die Flüchtlinge sich mit ihrer Entscheidung über die Repatriierung beschäftigten, waren diese Lösungen allerdings noch

keineswegs absehbar – nicht auf politischer Ebene und erst recht nicht in den Informationen, die die Administration an die Flüchtlinge weitergab.

Freiwilligkeit versus gezieltes Informationsmanagement

Für die Entscheidung der Flüchtlinge über die Repatriierung ebenso wie für deren Verlauf ist das Wissen über die Bedingungen von Gehen und Bleiben ausschlaggebend. Die Verwaltung informiert die Flüchtlinge gezielt in Informationskampagnen, Versammlungen und über die gewählten Flüchtlingsvertreter. Die Inhalte dieser Information werden unter den Verwaltungsorganisationen ebenso diskutiert wie unter der Lagerbevölkerung. Die Lücken und Unsicherheiten in ihren Informationen sind ein Dauerthema für die Flüchtlinge. Das Personal der durchführenden Organisationen setzt sich immer wieder damit auseinander, wie welche Informationen die Repatriierungsentscheidungen der Flüchtlinge und ihr Verhalten während des Unternehmens beeinflussen.

Auch über den Fall Sambias hinaus ist es unter den Akteuren des internationalen Flüchtlingsregimes ein Thema, welche Relevanz die Inhalte von Informationskampagnen für Repatriierungsaktionen haben. Die Folgen dessen, worüber welche Informationen an Flüchtlinge weitergegeben oder verschwiegen werden, sind etwa im Fall der Repatriierung aus der EU nach Bosnien-Herzegowina untersucht worden (vgl. Walsh/Black/Koser 1999). Auch UNHCR setzt sich mit diesem Fragenkomplex auseinander.[28] Advokatorische NGOs sind in mehreren Fällen der Frage nachgegangen, welche Informationen hinter der Zustimmung von Flüchtlingen zur Repatriierung stehen. Unter Rohingya-Flüchtlingen in Lagern in Bangladesch führte MSF-Holland eine eigene Befragung durch, um die Survey-Ergebnisse des UNHCR zu prüfen. Diese hatten eine hohe Zustimmung zur Repatriierung behauptet, was die Daten von MSF-Holland jedoch relativierten: „The vast majority said that UNHCR had not informed them that they had the right to say no to repatriation“ (Barnett/Finnemore 2004: 113). Der Jurist Goodwin-Gill (1989: 280) resümiert zur Freiwilligkeit von Repatriierungen: „The line between permissible encouragement and outright coercion will always be difficult to draw, and is likely to move according to one's perspective.“ Diese Schwierigkeit stellt sich in Flüchtlingslagern noch ausgeprägter als dort, wo die Wissenschancen gleichmäßiger verteilt sind. Freiwilligkeit und Zwang erweisen sich in der komplexen Ordnung des Flüchtlingslagers als deutungsoffene und mehrdimensionale Konzepte, deren Interpretationen von den heterogenen Perspektiven der Beteiligten abhängig und im Rahmen der Lagerpolitik strategisch einsetzbar sind.

Im Fall der Repatriierung nach Angola kommentiert ein ausländischer NGO-Mitarbeiter in Meheba die von UNHCR und der sambischen Regierung durchgeführte Informationskampagne: „The only thing the information campaign succeeded in was convincing all refugees that they wanted to go.“ Diese Bemerkung bezieht sich auf zwei Gesichtspunkte der Informationspolitik. Erstens verweist der Ausspruch auf einen weitgehenden Misserfolg der

Informationskampagne, denn bis auf eines hat sie nichts erreicht. Unter den Flüchtlingen besteht eine erhebliche Verwirrung hinsichtlich der meisten praktischen Belange der Repatriierung. In Interviews beklagen sie die Unklarheiten, sie stellen Fragen über die Organisation der Repatriierung an das Forschungsteam ebenso wie an unbeteiligte Organisationsmitarbeiter. Der logistische Ablauf der Repatriierungsaktion wird immer wieder gestört, weil die Rückkehrer sich aufgrund ihrer Informationslage anders verhalten, als die durchführenden Stellen es vorgesehen haben. Zweitens verweist die zitierte Äußerung darauf, was die Informationskampagne nach Ansicht des Sprechers erbracht hat: Die Flüchtlinge wurden davon überzeugt, dass sie gehen wollen. Er führt es auf die Informationskampagne zurück, dass ‚alle' Flüchtlinge zu der Ansicht kommen, sie wollten nach Angola zurückzukehren. Es geht darum, nicht nur irgendeine Rückkehr, sondern eine freiwillige Rückkehr durchzusetzen. Die Deutung der Repatriierung als freiwillig soll von den Flüchtlingen übernommen, sie sollen von dieser Sichtweise „überzeugt" werden. Der eingangs zitierte Scherz – „Repatriation is voluntary, but everybody has to go" – gilt hier in der Umkehrung: Jeder wird gehen, aber es muss freiwillig sein.

Unbestritten wünschen sich viele Flüchtlinge, nach Angola zurückzukehren. Gleichzeitig aber wurde die Repatriierung den Flüchtlingen sehr nachdrücklich empfohlen. Informationen über die Möglichkeiten zu bleiben waren den Lagerbewohnern kaum zugänglich. Zwei UNHCR-Mitarbeiter erklären mir unabhängig voneinander, dass die verfügbaren Informationen über diese Option gegenüber den Flüchtlingen bewusst im Hintergrund gehalten wurden. Zur Zeit der Feldforschung verhandelt UNHCR noch mit der sambischen Regierung über einen permanenten Aufenthaltsstatus, doch die offenen Fragen sind nur ein Grund dafür, die Möglichkeit nicht mit den Flüchtlingen zu erörtern. Der UNHCR-Mitarbeiter, der mir im Büro in Lusaka den Stand der Verhandlungen mit Sambia erläutert, stellt auch klar: Die angolanischen Flüchtlinge sollen auf *voluntary repatriation* gehen, das ist die bevorzugte Lösung. Wenn man jetzt sagt, sie könnten unter bestimmten Bedingungen auch bleiben, gibt das, so der Mitarbeiter, nur „confusion". Im seinem Büro hängt ein UNHCR-Plakat, das die organisationskulturelle Grundannahme deutlich macht, dass ‚der Flüchtling' sich wünscht, in seine Heimat zurückzugehen: Unter dem Bild einer Graffiti, die lautet „Refugee go home", steht als Antwort: „He would if he could." Jeder Flüchtling würde also nur zu gerne in sein Herkunftsland zurückkehren, hätte er nur die Möglichkeit. Allerdings ist das Vertrauen des UNHCR in diesen Wunsch der Flüchtlinge nicht so stark, dass die Organisation es riskieren würde, ihn durch Informationen zur Möglichkeit, in Sambia zu bleiben, in Frage zu stellen. Das Bild vom Flüchtling mit dem natürlichen Wunsch zur Rückkehr ist einerseits eine organisationskulturelle Grundlage der Repatriierungspolitik mit ihrer Favorisierung der Rückführung. Andererseits wählt UNHCR in seiner Informationskampagne gezielt solche Informationen aus, die diesen Wunsch tendenziell stärken.

In Nangweshi wird die Repatriierung deutlich kritischer beurteilt als in Meheba, da die Flüchtlingsbevölkerung von Nangweshi als UNITA-nah bekannt ist. Auch das Personal vor Ort geht von politischen Bedenken der dortigen Lagerbewohner aus, die zu der Bürgerkriegspartei zu rechnen sind, die letztlich gegen die Regierungstruppen ‚verloren' hat. Mit einem sambischen NGO-Mitarbeiter spreche ich über die Ängste der Flüchtlinge vor der Rückkehr nach Angola. Als ich ihn in diesem Zusammenhang nach der Freiwilligkeit der Repatriierung frage, äußert er sich sehr entschieden über die Informationspolitik des UNHCR und der sambischen Regierung:

RM: „It's not voluntary, because you see … one thing the government is not properly explaining is … they are saying it's voluntary, but they are not exactly telling these people to say: Those people who will not go, what shall be of them? They are not willing to come straight and explain to them so that they know: ‚Oh yes, then we can stay.' But what they are saying is: ‚Everyone must go. If there will be someone remaining then we, HCR will be withdrawing.' So with HCR withdrawing they think they will go hungry. But they cannot tell them that ‚well if you go, if some people remain, maybe other agencies are going to come and help you.' They don't say that."

Der Mitarbeiter schildert konkret, welche Botschaften über die Repatriierung Regierung und UNHCR den Flüchtlingen vermitteln und welche nicht: Möglichkeiten zu bleiben werden verschwiegen, dagegen wird der Rückzug der Hilfsorganisationen aus Sambia in Aussicht gestellt.

Bei der Vorbereitung und Durchführung der Repatriierung zeichnet sich ab, dass UNHCR und die sambische Regierung in ihrer Informationskampagne den Flüchtlingen die Option der Repatriierung gezielt nahe legen, andere Möglichkeiten dagegen bewusst nicht in den Blick rücken oder verschweigen. In der Folge kann bei der Lagerbevölkerung eine große Zustimmung zur Repatriierung administrativ registriert werden. Gezielt unterbelichtet belässt die Informationspolitik der Verwaltung die Möglichkeiten, sich gegen die Repatriierung zu entscheiden. In Interviews und den besorgten Nachfragen einiger Flüchtlinge wird deutlich, dass das Fehlen dieser Informationen eine Zukunft in Sambia unsicher, unberechenbar und damit auch bedrohlich erscheinen lässt. So schwierig sich die Situation in Angola darstellt, bei einer Rückkehr dorthin können sich die Flüchtlinge zumindest über ihren rechtlichen Status und einige materielle Hilfen in der Anfangszeit sicher sein.

Die gezielte Einflussnahme auf die Repatriierungsentscheidung durch eine entsprechende Informationspolitik verweist auf eine spezifische Machtform. Es ist die Macht über das Wissen derer, deren Verhalten beeinflusst werden soll. Nicht gemeint ist hier die Macht *durch* exklusives Wissen, zum Beispiel professionelles oder Expertenwissen; in diesem Fall wäre das Wissen eine Macht*ressource*. Vielmehr ist bei der Macht *über* Wissen die Kontrolle der Informationen und Kenntnisse, über die die Machtunterlegenen verfügen, das Wesentliche.[29] Indem deren Wissensbestände gezielt beein-

flusst werden, erhalten auch ihre Entscheidungsoptionen erstens Kontur und zweitens spezifisches Gewicht zugunsten der politisch erwünschten Entscheidung aus Sicht der Machthaber.

Nach der organisierten Repatriierung: Einige Zahlen und Folgerungen

Im Jahr 2006 wird die organisierte Repatriierung von Sambia nach Angola abgeschlossen. Die Zahlen, die UNHCR dann bekannt gibt, werfen in zweierlei Hinsicht zusätzlich Licht auf den Themenbereich von Freiwilligkeit und Macht bei der Repatriierung.

Kurz bevor die über drei Jahre dauernde organisierte Repatriierung beendet wird, lobt eine Meldung von UNHCR (2006e) im Oktober 2006:

> „[T]he successful UNHCR voluntary repatriation programme [...] has helped nearly 64,000 Angolan refugees to return from Zambia since 2003, leaving only about 29,000 Angolan refugees still in camps and settlements in Zambia [...]“.

In Nangweshi leben im August 2006, kurz vor dem Ende der organisierten Repatriierung, noch immer um die 15.000 Flüchtlinge (gegenüber knapp 27.000 zum Zeitpunkt der Feldforschung). Von ihnen berichtet UNHCR (2006d) zum Ende des Jahres: „4,971 were relocated to Mayukwayukwa and 2,140 repatriated to Angola. The rest of the refugees indicated they were returning to Angola on their own.“ Während also knapp fünftausend der Flüchtlinge von Nangweshi auf absehbare Zeit in einem anderen sambischen Lager bleiben werden, wo sie über Farmland verfügen, ist es bei den knapp achttausend, die eine Rückkehr auf eigene Faust ankündigen, kaum zu sagen, wo sie sich tatsächlich niederlassen werden. Ende 2006 kümmert sich UNHCR (2006g) noch um 18.451 angolanische Flüchtlinge in sambischen Lagern und schätzt, dass sich weitere 49.000 unter der lokalen Bevölkerung in Sambia niedergelassen haben. Einige weitere Angolaner sind unter den 5.500 Flüchtlingen zu vermuten, die in den Städten Sambias leben.

Diese Zahlen weisen erstens darauf hin, dass weder die gezielt initiierten noch die strukturell bedingten Einflüsse auf die Repatriierungsentscheidung der Flüchtlinge dazu führten, dass sie alle nach Angola gingen. Zweitens machen die Zahlen offensichtlich, dass bei weitem nicht alle Flüchtlinge repatriiert werden wollten. Das heißt auch, dass eine der institutionalisierten Deutungen, die für die Rückführungspraktiken des internationalen Flüchtlingsregimes grundlegend sind, nämlich der ‚natürliche‘ Rückkehrwunsch ‚des Flüchtlings‘, an den mehrdimensionalen, heterogenen und wandelbaren Sichtweisen der Betroffenen vorbeigeht. Die Eigenschaft dieser organisationskulturellen Deutung als legitimatorischer Topos wird in der organisierten Repatriierung offensichtlich.

Was die Zukunft der verbliebenen Flüchtlinge in Sambia angeht, ist indessen das letzte Wort noch nicht gesprochen. Für das Jahr 2010 oder 2011

rechnet UNHCR (2009: 124) mit der Verkündigung einer *cessation clause* für angolanische Flüchtlinge – mit der die Grundlage für ihren rechtlichen Aufenthaltsstatus in Sambia endgültig fällt. Wie sich dies konkret gestalten und auf die Situation der dann ehemaligen Flüchtlinge in Sambia auswirken wird, ist ungewiss.

12.5 ZWANG UND DANKBARKEIT

Der Lageraufenthalt bedeutet für viele Flüchtlinge nicht nur Zwang, sondern hat auch Aspekte, die sie als wünschenswert sehen. Hier findet die institutionalisierte Deutung des Flüchtlingslagers als willkommene Hilfe ihr Pendant in der Perspektive der Flüchtlinge. Einerseits klagen viele Lagerbewohner über die eingeschränkte Bewegungsfreiheit, andererseits schätzen sie ausdrücklich die Vorteile des Lagerlebens. Sie sind dankbar dafür, dass sich jemand um sie kümmert, für die Hilfsdienste, die sie bekommen, und nicht zuletzt für den physischen Schutz, den die Lager bieten. Viele Gesprächspartner beziehen sich dabei auf Kriegserlebnisse in Angola. Toni und Laura Visapa zum Beispiel, ein altes Ehepaar in Nangweshi, beschreiben ihre Gefühle, als sie dort ankamen: „We were very happy because we knew that we have come into the country were there are no guns, there are no shootings“ (dU).

Der Schutz vor Gewalt nimmt in der Dankbarkeit der Flüchtlinge eine zentrale Stellung ein, und er ist in zweierlei Hinsicht grundlegend. Erstens stellt sich im Krieg die Frage nach Leben und Tod unmittelbar, die physische Bedrohung des eigenen Lebens rückt unentrinnbar ins Bewusstsein. Sicherheit vor der kriegerischen Gewalt wird zu einem fundamentalen Gut, das entsprechende Dankbarkeit hervorruft. Zweitens steht der Schutz vor Gewalt im Kern des Hobbesschen Problems. Zur Ordnungsmacht wird, wer die Menschen vor Gewalt schützt. Damit steht die physische Sicherheit, die das Flüchtlingslager den vor dem Krieg Fliehenden bietet, in engem Zusammenhang mit dem Herrschaftsanspruch der Verwaltungs- und Hilfsorganisationen, die das Lager betreiben.

Während der Interviews wollen viele Flüchtlinge explizit Dank an Sambia und die humanitären Organisationen im Lager aussprechen, häufig am Ende des Gesprächs. In Meheba sind diese förmlich ausgedrückten Danksagungen etwas weniger häufig als in Nangweshi, aber ebenfalls nicht ungewöhnlich. Der angolanische *Chief* Manuel Chiyaze bedankt sich im Interview für eine ganze Reihe unterschiedlicher Leistungen, wobei der Adressat seines Dankes etwas vage bleibt:

„We are very thankful for the people who have taken care of us, at a time when our country was in war, having received us, having taken care of us, having kept us. Now thinking of taking us back, the way they will carry us in the vehicles, taking us back to our country, [...] the clothings they have given us, the food they have given us, the

prayers that have been answered that the country which was in war is now peaceful, we are thankful for that“ (dL).

Die mehr oder weniger ausführlichen Formulierungen von Dank an diejenigen, die das Flüchtlingslager betreiben, bilden ein nennenswertes Gegengewicht zu den die Gespräche durchziehenden Klagen über das ‚suffering‘ – den zwangsweisen Aufenthalt, die geringe Bewegungsfreiheit und andere negative Aspekte des Flüchtlingseins. Teils lassen sich die Danksagungen auf Höflichkeit und die Normen des Gastseins zurückführen. Die Detailliertheit des Dankes zeigt aber auch, wie deutlich die Flüchtlinge die empfangene Hilfe wahrnehmen. Die genauen Begründungen dessen, wofür die Lagerbewohner den Hilfs- und Verwaltungsorganisationen und insgesamt „Sambia“ und „der internationalen Gemeinschaft“ dankbar sind, weisen darauf hin, dass die Äußerungen keine bloßen Floskeln sind. Bei den Bewohnern von Flüchtlingslagern stehen Empfindungen der Dankbarkeit neben solchen des Zwanges und der Einschränkung.

Zusammenfassend lässt sich eine deutliche Spannung feststellen zwischen der Idee der freiwillig angenommenen Hilfe und den Zwängen, die Ursache und Kennzeichen des Lageraufenthalts sind. Es sind vor allem rechtliche Einschränkungen der Mobilität, die die Flüchtlinge von ihren ersten sambischen Zufluchtsorten in die Lager führen und denen sie dann als Lagerbewohner gegenüberstehen. Das Flüchtlingslager ist eine Form der Kasernierung, die den Flüchtlingen Leistungen bietet, für die sie ausdrücklich dankbar sind – insbesondere Schutz vor der Gewalt des Krieges, materielle Hilfen und Schulen für ihre Kinder. Die Lagerflüchtlinge sind einerseits Insassen, andererseits die Klientel humanitärer Organisationen. Der Aufenthalt im Lager ist ihnen durch ihren rechtlichen Status vorgeschrieben, sie werden dort bürokratisch verwaltet und empfangen zugleich Hilfsleistungen gemäß institutionalisierten humanitären Werten.[30]

Vor diesem Hintergrund lassen sich Flüchtlingslager als Institutionen humanitärer Kasernierung bezeichnen. Für die Ordnung des Flüchtlingslagers ist einerseits die Interpretation der beteiligten humanitären Organisationen relevant, dass es in den Lagern um Hilfe geht und nicht um erzwungene Einschränkungen. Einfluss hat andererseits die Wahrnehmung vieler Flüchtlinge, die sich selbst ihrer Bewegungsfreiheit beraubt und auch in diesem Sinne ‚in den Händen‘ der Verwaltungs- und Hilfsorganisationen sehen.

Anmerkungen zu Kapitel 12:

1 Die *National Registration Card* ist ein Identitätsdokument für Bürger Sambias.

2 Die Grenzregion ist historisch durch Immigration aus Angola geprägt, so dass die Kriegsflüchtlinge, die sich dort niederlassen, an ein lange bestehendes Mobilitätsmuster anknüpfen (vgl. Bakewell 2000a: 359-361). Einige der Interviewten wollten beispielsweise in Chavuma bleiben, einem Gebiet, in das ab Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts viele Angolaner zuwanderten (vgl. Oppen 2004: 177).

3 Die meisten Flüchtlinge in den Großstädten Afrikas leben dort jedoch illegal; in der Flüchtlingsforschung sind diese städtischen Flüchtlinge zunehmend ein Thema; vgl. u.a. Malkki 1995a; Jacobsen 2005.

4 Das Luvale-Wort für „Draht“ ist *(mu)lupango*. Daneben wird das Lager auf Luvale häufig auch als *(mu)limba* bezeichnet, was wörtlich „Kraal“ bedeutet. Beide Ausdrücke beziehen sich auf eine eingezäunte Einheit und drücken in Verbindung mit dem Flüchtlingslager negative Gefühle aus.

5 Slim (2002) zeigt, wie humanitäre Werte zunehmend nicht nur die Ziele, sondern auch die Vorgehensweisen und Verhaltenskodizes der in der humanitären Hilfe tätigen Menschen und Organisationen bestimmen; s.a. Hyndman 2000: 5.

6 Beobachtbar ist dies etwa bei dem SGBV-Projekt in Nangweshi (s. Kap. 16.3), das sich in seinen Schulungen und seiner Öffentlichkeitsarbeit so stark auf die Menschenrechte bezieht, dass es unter der Flüchtlingsbevölkerung als „direitos humanos“ (also ‚Menschenrechte‘) bezeichnet wird. Zum neuen Humanitarismus als wesentlichem legitimatorischen Diskurs des internationalen Flüchtlingsregimes s.a. Malkki 1996; Hyndman 2000: 3-7; Slim 2002.

7 Zu Beispielen aus anderen Ländern vgl. u.a. Kibreab 2003: 59-61.

8 Diese Diskrepanz wird auch innerhalb des konfliktreichen Feldes der Flüchtlingshilfe aufgegriffen. Auch Vertreter der teils hoch normativ aufgeladenen Flüchtlingsforschung vertreten sehr dezidiert Standpunkte gegen Flüchtlingslager generell, unter ihnen prominent etwa Barbara Harrell-Bond (z.B. 1994, 2002).

9 Bei Flüchtlingen der zweiten oder dritten Generation ist es keine Rückkehr, sondern ein erstmaliger Umzug nach Angola – dennoch heißen sie im Sprachgebrauch der Verwaltung *returnees*.

10 Zum Verhältnis des *non-refoulement* zur *voluntary repatriation* s.a. UNHCR 1985: 2; Fischel de Andrade 1997: 206f. Frühere Literatur zur Repatriierung von Flüchtlingen generell kommentiert die Auswahlbibliographie von Henrik Fosseldorff und Camilla Madsen (1994).

11 Rehberg (1994: 51) betont, „daß moraltheoretisch gut begründbare Dualismen (wie die von Erzwingung und Zustimmung) empirisch nicht weit tragen, weil eben Erzwungenes oft Zustimmung mobilisieren und herausbilden kann und weil so viele Einverständnisse eben doch auf Zwangsbedingungen beruhen.“

12 Popitz (1992: 26-29, 81f., 129-131) zeigt, wie Macht über das Stellen von gezielt gewichteten Handlungsalternativen ausgeübt werden kann. Die Gewichtung der Alternativen, die die vom Machthaber bevorzugte für den Machtunterlegenen günstiger erscheinen lässt, geschieht im Flüchtlingslager teils bewusst durch die Verwaltung (also als Machtaktion), teils ergibt sich die Gewichtung als Nebenfolge anders begründeten Verwaltungshandelns.

13 Es sind nicht genügend Informationen über die Methodik des NGO-Survey zugänglich, um diese Diskrepanz zu erklären. Die Auskünfte über den Survey stammen aus einem Interview mit einem hochrangigen Mitarbeiter der betreffenden NGO.

14 Zunächst ist zu betonen, dass dem Datensatz keine Zufallsauswahl zugrunde liegt, sondern ein theoretisch angeleitetes Sampling im Sinne der Grounded

Theory – das keine statistische Repräsentativität mit sich führt. Fragen zur anstehenden Repatriierung nach Angola waren Bestandteil des Interviewleitfadens; viele der Antworten lassen sich jedoch nicht einfach in Kategorien wie Zustimmung oder Ablehnung oder bestimmte Zeitpunkte für die Rückkehrpläne einordnen. Vielmehr sind bei einer Quantifizierung die Differenziertheit und die Kontextgebundenheit der Antworten zu berücksichtigen. Zudem waren bei einer Reihe von Interviews mehrere Flüchtlinge anwesend und diskutierten auch mit, ohne dass von jedem der Beteiligten separierbare Antworten vorliegen. In einigen Interviews kam das Thema, anders als geplant, nicht zur Sprache. Aus dem Material der Einzel- und Gruppeninterviews mit Flüchtlingen wurde mit Hilfe von Excel und SPSS ein kleiner Datensatz mit 75 Fällen angelegt und ausgewertet. Jeder der Fälle repräsentiert einen Flüchtling, der sich zu verschiedenen Fragen über die Repatriierung geäußert hat. Die Fälle umfassen alle einzeln befragten und einen Teil der in Gruppeninterviews befragten Flüchtlinge. Von ihnen wurden 34 in Meheba, 36 im Hauptlager von Nangweshi und fünf in dessen Erweiterung interviewt (die deutlich geringere Zahl der im Nangweshi Extension Camp interviewten Flüchtlinge hat vor allem logistische Gründe). Die in diesem Material enthaltenen Aussagen zu mehreren Aspekten der Repatriierung wurden zu geeigneten Kategorien zusammengefasst und dann ausgezählt.

15 Mit der Regenzeit, die etwa Anfang November beginnt, endet die organisierte Rückführung für das Jahr 2003 wegen der schwierigen Straßenverhältnisse. Für viele Flüchtlinge ist es wichtig, zu einem Zeitpunkt nach Angola zurückzukehren, der es erlaubt, vor Beginn der nächsten Regenzeit ein Haus zu bauen und mit Gras zu decken.

16 Zu den Bedingungen des Repatriierungswunsches von afrikanischen Flüchtlingen allgemein s. Rogge 1994: 31-34. Rogge hebt vor allem die Bedeutung der Beziehung hervor, die ein Flüchtling zu seinem Herkunftsland empfindet, spricht aber auch (explizit wertend) die Relevanz von fortgeführten Hilfsleistungen an, die Flüchtlinge dazu bewegen können, im Zufluchtsland zu bleiben.

17 Die fünf Fälle aus dem Erweiterungslager von Nangweshi sind im Diagramm ausgeklammert. Der Hintergrund der dortigen Bevölkerung ist im Vergleich zu den anderen Lagern schwerer einzuordnen.

18 Dies tut etwa Human Rights Watch (2005: 10f.) im hier betrachteten Fall der angolanischen Flüchtlinge. Die Organisation leitet aus der hohen Zahl spontaner Rückkehrer seit Kriegsende und den langen Wartelisten für die organisierte Repatriierung ab: „[T]he repatriation of Angolan refugees from DRC and Zambia [...] appears to be voluntary“ (10). Human Rights Watch kann mit seinem Vorgehen – insbesondere der Beschränkung der wenigen Flüchtlingsinterviews auf Rückkehrer, die 2004 schon in Angola sind – diejenigen Flüchtlinge, die nicht nach Angola zurückkehren möchten oder zögerlich sind, kaum erfassen (sie sind zu diesem Zeitpunkt noch zu großen Teilen in Sambia) und geht auch nicht der Frage nach, was mit diesen geschieht. Unbestreitbar allerdings stoßen unterschiedliche Repatriierungsaktionen bei den jeweils betroffenen Flüchtlingen auf sehr verschiedene Grade von Zustimmung. Bei den Angolanern ist der

Rückkehrwunsch sicher relativ hoch im Vergleich zu Flüchtlingen aus einigen anderen Ländern. In Meheba beispielsweise verweigern während der Feldforschung Flüchtlinge aus Burundi die Registrierung zur Repatriierung und wollen sich insbesondere nicht fotografieren lassen.

19 Ein Flüchtlingsvertreter nennt dies als Beispiel dafür, dass Flüchtlinge keine Jobs im Lager bekommen, obwohl sie geeigneter wären. Er bemerkt, dass die sambischen *registration clerks* portugiesische Namen der Flüchtlinge oft falsch schreiben. Da die Daten auch für die offiziellen Rückkehrpapiere der Flüchtlinge verwendet werden, kann dies für die Betroffenen durchaus administrative Schwierigkeiten zur Folge haben.

20 Ebenfalls gebräuchlich ist die Formulierung „in safety and with dignity", z.B. UNHCR 1996b; s.a. Zieck 1997: 444f.

21 Als Proviant für die Fahrt nach Angola erhalten die Rückkehrer je zwei sogenannte *high-energy biscuits*. Im genannten Fall kam der Pannenbus nach Erzählungen mehrere Beteiligter erst gegen Mitternacht in das *Transit Centre*, in dem die Konvois auf der zweitägigen Fahrt die Nacht verbrachten, und die Insassen konnten nur noch Reste des Abendessens bekommen.

22 Ein Mitarbeiter führt die klaglose Geduld in Warteschlangen, auf Lastwagen, Tag und Nacht, auf die friedfertige Grundeinstellung der Angolaner zurück und meint, in der gleichen Situation hätten Flüchtlinge aus dem Kongo schon längst protestiert. Dies entspricht dem Bild großer Teile des Personals von kongolesischen Flüchtlingen als „trouble makers". Die Äußerung weist jedoch auch darauf hin, dass dieser (sambische) Mitarbeiter den Ablauf der Repatriierung nicht als selbstverständlich empfindet.

23 Später stellt sich im Übrigen heraus, dass für den betreffenden Konvoi insgesamt deutlich zu viele Flüchtlinge registriert wurden und daher gar nicht alle mitgenommen werden konnten. Ich höre auch von Fällen, in denen Flüchtlinge sich für einen späteren Konvoi angemeldet hatten, dennoch früher auf der Konvoiliste erschienen und ihnen angedroht wurde, wenn sie die Chance jetzt nicht wahrnähmen, würden sie erst am Ende der Repatriierung oder gar nicht nach Angola gebracht.

24 Der betreffende UNHCR-Mitarbeiter, dem Lagerbewohner unter anderem Spitzeltätigkeiten für die angolanische Regierung vorwarfen, musste seine Stelle verlassen, allerdings mit einer anderen offiziellen Begründung; ausführlicher s. Kap. 14.3.

25 Das Problem der Aufenthaltsgenehmigung stellt sich vor allem für die Lagerflüchtlinge in Sambia. Die in den Grenzgebieten siedelnden angolanischen Flüchtlinge leben dort ohnehin schon inoffiziell und stehen mit einer Änderung des Flüchtlingsstatus für Angolaner nicht automatisch im Blick der Behörden.

26 Zum Umgang liberianischer Flüchtlinge mit dem Ende der Flüchtlingshilfe in Ghana vgl. die Studie von Shelly Dick (2002); zu einem anderen Fall eines Rückzugs des UNHCR s.a. Kaiser 2002.

27 Zu dieser Unterscheidung von Sanktionen und bloßen negativen Folgen vgl. Popitz 2006: 141f., Spittler 1967: 22-24.

28 Arthur C. Helton (1993: 2), Experte für Flüchtlingsrecht, thematisiert bei einer *Round Table Consultation* des UNHCR zur freiwilligen Repatriierung den Begriff der „knowledgeable decision" von Flüchtlingen und fragt explizit: „What about information regarding other solutions, i.e., permanent asylum or resettlement? Under what circumstances, if any, should access to information be restricted about solutions other than repatriation?"

29 Implizit angesprochen wird diese Unterscheidung zwischen Informationsressourcen und der ‚Manipulation' von Information auch bei Barnett und Finnemore (2004: 6) in ihrer Analyse der Macht internationaler Organisationen.

30 Die rein humanitär begründete Hilfe für Flüchtlinge unterscheidet sich von der Hilfe in Einrichtungen wie Krankenhäusern darin, dass von der Klientel – oder ihren Versicherern – keine Kompensation für die Unterstützung erwartet wird. Eben damit, dass die Flüchtlinge sich (momentan) nicht selbst helfen können, indem sie Austauschbeziehungen eingehen, werden sie zu Empfängern humanitärer Hilfe, in der Reziprozitätsnormen zumindest auf materieller Ebene typischerweise ausgesetzt sind.

Kapitel 13
Die dauerhafte Vorläufigkeit von Flüchtlingslagern

Flüchtlinge als „verhinderte Wanderer"

13.1 Flüchtlingslager als dauerhaft vorläufige Institutionen

Die klassischen totalen Institutionen, etwa Krankenhäuser oder Gefängnisse, sind in der Regel ausdrücklich als permanente Einrichtungen konzipiert. Innerhalb dieser dauerhaften Anstalten wechseln die individuellen Insassen. Über die Zeit werden immer wieder andere Menschen untergebracht – seien es Abfolgen von Patienten, Jahrgänge von Rekruten oder Generationen von Nonnen. Die Zeitspanne, für die ein Insasse sich in einer totalen Institution aufhält, ist im Grundsatz berechenbar. Sie kann auf eine konkrete Dauer befristet sein, etwa in einem Gefängnis oder einer Kadettenschule. In anderen totalen Institutionen ist der Aufenthalt – ebenso erwartbar – als dauerhaft geplant, wie im Fall des Klosters. Nur bei einem Teil der von Goffman einbezogenen Fälle ist auch die ungefähre Dauer des Aufenthalts für die Insassen und andere Beteiligte nicht vorhersehbar. Für das Personal gilt, dass die niedrigeren Ränge meist langfristig in derselben Anstalt arbeiten, „während die höheren Personalränge und sogar die Insassen häufig eine hohe Fluktuation aufweisen" (Goffman 1973: 114).

Flüchtlinge haben kaum die Möglichkeit, die Dauer ihres Lageraufenthalts einzuschätzen. Flüchtlingslager gelten nicht als endgültige, sondern nur als vorläufige Lösungen einer Flüchtlingssituation (vgl. Fellesson 2003: 88). Die Akteure des internationalen Flüchtlingsregimes, insbesondere Gastregierungen und UNHCR, sehen die Lager nicht als Orte, an denen sich Flüchtlinge dauerhaft niederlassen könnten oder sollten. Gleichzeitig setzen sich die Konflikte, vor denen die Lagerbewohner flohen oft über Jahre oder gar Jahrzehnte hinweg fort,[1] was einer Rückkehr in das Herkunftsland entgegensteht. Das Lager zu verlassen, um sich an einem anderen Ort im Aufnahmeland niederzulassen, ist Flüchtlingen in vielen Ländern grundsätzlich verboten, auch in Sambia. Nur in bestimmten Einzelfällen werden Ausnah-

men genehmigt (vgl. Hathaway/Dent 2000: 179f.). Für das dauerhafte *resettlement* in Drittländern stehen erstens, gemäß den Aufnahmequoten der betreffenden Länder des Nordens, nur wenige Plätze zur Verfügung. Zweitens streben bei weitem nicht alle Flüchtlinge an, die bekannte Umgebung in Richtung Europa, Nordamerika oder Australien zu verlassen.[2]

Anders als bei totalen Institutionen liegt im Fall von Flüchtlingslagern der typische Grund für ihr langfristiges Bestehen nicht darin, dass die Insassen wechseln und eine Generation von Häftlingen, Kranken oder Kadetten auf die andere folgt. Im Flüchtlingslager fluktuiert die Bevölkerung weit weniger. Zwar gibt es einzelne Lager, in denen unterschiedliche Gruppierungen von Flüchtlingen nacheinander leben. Ein Beispiel ist Ukwimi in Sambia, wo erst Mosambikaner und nach deren Repatriierung Angolaner untergebracht wurden.[3] Meist aber besteht ein Lager deshalb über lange Zeit, weil die Flüchtlinge, für die es ursprünglich eingerichtet wurde, dort bleiben – stets jedoch unter der Prämisse der Vorläufigkeit. Die zwei ältesten Flüchtlingslager Sambias, Mayukwayukwa und Meheba, wurden 1967 beziehungsweise 1971 für Flüchtlinge aus Angola gegründet (vgl. Holborn 1975: 1302-1308). Mindestens bis zu der 2003 beginnenden Repatriierung waren sie überwiegend von Angolanern bewohnt. Viele Flüchtlinge leben seit Jahrzehnten dort oder sind im Lager geboren. Die Infrastruktur dieser Lager ist so weit ausgebaut, dass ihre Schließung auch nach der Rückführung zunächst nicht geplant ist. In Mayukwayukwa wurden Ende 2006 zusätzlich knapp fünftausend nicht rückkehrwillige angolanische Flüchtlinge aus Nangweshi untergebracht, in Meheba leben wie bisher Flüchtlinge mehrerer Nationen. Zwei der von angolanischen Flüchtlingen bewohnten Lager in Sambia wurden in Verbindung mit der Repatriierung dagegen geschlossen: Im Jahr 2004 schloss UNHCR zunächst das Lager Ukwimi, im Dezember 2006 folgte Nangweshi (vgl. UNHCR 2006d). Ihr Bestehen war an die Dauer der konkreten Flüchtlingssituation gebunden.

Auf die institutionalisierte Definition von Flüchtlingssituationen – und Flüchtlingslagern – als vorläufig und auf die gleichzeitige Realität lang andauernder Lageraufenthalte verweist der im internationalen Flüchtlingsregime geprägte Terminus der *protracted refugee situation*. Der Begriff „protracted“ beinhaltet sowohl die unterstellte Vorläufigkeit eines Zustands als auch den Umstand, dass die ihm zugebilligte Zeit überzogen wurde. UNHCR (2004a: 1f.) beschreibt *protracted refugee situations* in einem internen Papier des *Executive Committee* als eine Situation „in which refugees find themselves in a long-lasting and intractable state of limbo“. Definiert wird der Begriff als eine Situation, in der mindestens 25.000 Flüchtlinge fünf Jahre oder mehr im Exil sind. Diesen Zustand bringt UNHCR (ebd.: 3) mit Flüchtlingslagern als Unterbringungsform in Verbindung:

„If it is true that camps save lives in the emergency phase, it is also true that, as the years go by, they progressively waste these same lives. A refugee may be able to receive assistance, but is prevented from enjoying those rights – for example, to free-

dom of movement, employment, and in some cases education – that would enable him or her to become a productive member of society.“

Das Flüchtlingslager wird hier als kurzfristig lebensrettend, aber längerfristig problematisch gesehen. Es ist in dieser Perspektive nicht als Dauereinrichtung konzipiert; jedoch ist bekannt, dass es zu eben dieser häufig gerät.[4]

Flüchtlingslager sind damit Institutionen der dauerhaften Vorläufigkeit. Das internationale Flüchtlingsregime konzeptualisiert Flüchtlinge in einer Weise, die Georg Simmels (1992: 764) ‚Wanderer‘ entspricht: Ein Flüchtling ist jemand, der heute kommt und morgen geht. Das Flüchtlingsein wird in dieser Perspektive als ein vorübergehender Zustand gefasst.[5] Auch die Lager gelten als vorläufige, provisorische Einrichtungen. Die Dauer ihres Bestehens ist in der Regel an die des Aufenthalts ihrer Bewohner im Zufluchtsland gebunden. Tatsächlich bestehen Flüchtlingslager oft jahrzehntelang. Die durchschnittliche Dauer der *protracted refugee situations* ist zwischen 1993 und 2003 von neun auf siebzehn Jahre gestiegen (vgl. UNHCR 2004a: 2).[6] Lagerflüchtlinge der zweiten und dritten Generation, die ihr sogenanntes *country of origin* nie gesehen haben, wachsen in einer Lebenssituation auf, die stets als vorläufig definiert ist, die sie selbst aber nicht ändern können. Sie kommen heute und bleiben morgen. Dies entspricht Simmels ‚Fremdem‘. Während dieser ein „potentieller Wanderer“ (Simmel 1992: 764) ist, sind Lagerflüchtlinge jedoch ‚verhinderte Wanderer‘. Der Möglichkeit, das Lager zu verlassen, stehen im Aufnahmeland rechtliche Regelungen, im Herkunftsland andauernde Gewalt entgegen. Internationale und nationale Flüchtlingspolitiken tragen ebenso wie Selbstwahrnehmungen der Flüchtlinge als vorübergehend Exilierte zu dem Zustand permanenter Vorläufigkeit bei, den Zygmunt Bauman (2002: 345) als „frozen transience“ bezeichnet.[7] Dieser wiederum prägt die Entscheidungen und Initiativen der Flüchtlinge wie der Organisationen im Lager.

13.2 LAGERLEBEN: SICH EINRICHTEN IN DER VORLÄUFIGKEIT

Der Zustand permanenter Vorläufigkeit bedeutet für das Leben im Flüchtlingslager, dass Zukunftsplanungen nur eingeschränkt möglich sind. Es liegt nicht in der Hand der Flüchtlinge, wann sie das Lager verlassen werden. Sie müssen einerseits jederzeit damit rechnen, relativ kurzfristig ihren Aufenthalt dort zu beenden. Andererseits müssen sie die Möglichkeit berücksichtigen, noch über Jahre hinweg und vielleicht bis zu ihrem Lebensende im Flüchtlingslager zu bleiben (und, nicht unwichtig für sie und ihre Nachkommen, dort begraben zu werden).

Die unsichere Zukunftsperspektive beeinflusst unter anderem die Strategien der Flüchtlinge, ihren Lebensunterhalt zu sichern. Da es unberechenbar

ist, wie lange der Aufenthalt im Flüchtlingslager dauern muss und kann, ist insbesondere der langfristige Aufbau lokaler Ressourcen behindert. Das erklärt mir ein Flüchtling, der in einem NGO-Projekt zum Feldbau in Meheba gearbeitet hat. Beispielsweise zögern viele Flüchtlinge, Pflanzen anzubauen, die erst nach einigen Jahren Erträge bringen – in Meheba gilt das unter anderem für Maniok und vor allem Bananen. Ähnlichen Einschränkungen sehen sich Versuche gegenüber, organischen Anbau zu verbreiten.

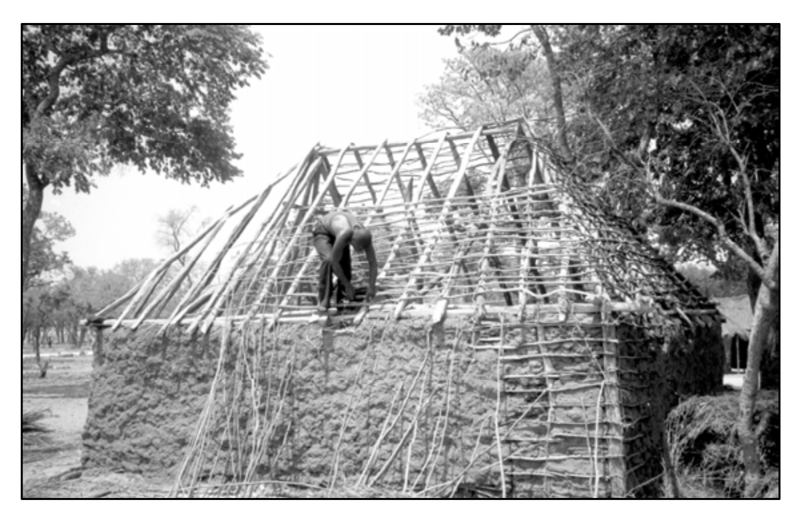
Unterschiedliche Weisen, mit dem vorläufigen Leben im Flüchtlingslager umzugehen, zeigen sich im kleinräumig bebauten Nangweshi sehr offensichtlich an den Behausungen der Flüchtlinge. Nachdem jede Familie bei der Ankunft eine Zeltplane und ein Grundstück von 200 Quadratmetern bekommen hat, ergibt sich während der Feldforschung, dreieinhalb Jahre nach Gründung des Lagers, ein differenziertes Bild. Einige Flüchtlinge leben immer noch in einem aus der Plane und einigen Pflöcken errichteten Zelt, obwohl sie schon im Jahr 2000 mit der ersten großen Gruppe aus Jamba kamen. Andere wohnen in umzäunten Anwesen, die ein Wohnhaus mit mehreren Zimmern, eine Außenküche, eine Latrine und einen kleinen Garten umfassen.[8] Zwischen diesen Polen gibt es eine Bandbreite unterschiedlich aufwendiger Wohnformen. Auch die Inneneinrichtungen unterscheiden sich entsprechend – von lediglich einer sehr einfachen Schlafgelegenheit in einem einzigen Innenraum bis hin zu im Lager geschreinerten, passenden und mit Stick- oder Häkeldeckchen dekorierten Möbeln in einem separaten Wohn- oder Empfangszimmer. Die unterschiedlichen Wohnformen sind einerseits durch die materiellen Möglichkeiten der einzelnen Familien bestimmt – die größeren, aufwendiger ausgestatteten Häuser finde ich vor allem bei Flüchtlingen vor, die für eine NGO arbeiteten und so etwas Geld verdienen. Über kleine Häuser in der gleichen Bauweise – mit Lehm ausgefüllte Astgitterkonstruktionen (s. Abbildung 17) – verfügen aber auch andere Lagerbewohner. Es sind nicht nur materielle Ressourcen und körperliche Belastbarkeit, die darüber entscheiden, von welcher Art die Unterkunft einer Flüchtlingsfamilie ist.

Ob sich Flüchtlinge nach ihrer Ankunft ein solches einigermaßen stabiles Haus bauen oder über Monate und Jahre in einem Zelt leben, ist zum Teil eine Frage der Arbeitseinstellung – wie manche Lagebewohner es mit Verweis auf den faulen Charakter bestimmter Nachbarn deuten. Gleichzeitig aber ist relevant, welche Dauer die jeweiligen Flüchtlinge für ihren Aufenthalt im Lager erwarten und ob sie den Arbeitsaufwand als *für diesen Zeitraum* angemessen sehen. Dabei sehen die Bewohner von Nangweshi auch ihre aufwendigeren Häuser als provisorisch an. Einhellig meinen mehrere Gesprächspartnerinnen, diese seien mit den Häusern, die sie in Angola zurückgelassen hätten, gar nicht vergleichbar. Auf die Frage hin, ob sie ihr in Nangweshi gebautes Haus nicht vermissen wird, wenn sie bei der anstehenden Repatriierung zurück nach Angola geht, bricht Susana Esanju in Lachen aus: „Dies ist kein Haus, das bessere Haus ist *dort geblieben*, dies ist kein

Haus. Das hier trägt nicht den Namen Haus.“ Und ernster wiederholt sie: „Die besseren Häuser sind in Angola geblieben“ (nP).



Abbildung 17: Hausbau in Nangweshi



Die für das Lager Nangweshi typische Bauweise beinhaltet Konstruktionen aus Astgittern, die mit Lehm gefüllt werden. Die Dächer werden mit Gras gedeckt.

Die mit viel Einsatz in Nangweshi errichteten Wohnstätten können offensichtlich nicht das mögliche Verlassen des Lagers erschweren oder die Freude, die Susana Esanju mit der Rückkehr nach Angola verbindet, trüben. Es sind Investitionen, die von vornherein auf den möglichen Weggang ausgerichtet und damit an die Vorläufigkeit der Lebenssituation angepasst sind.

Ein Einzelfall aus Nangweshi macht deutlich, wie die Vorläufigkeit der Lagersituation auch betont werden kann, um das eigene Interesse zu befördern, das Lager zu verlassen. Eine der einfachsten Behausungen ist dort während der Feldforschung gleich beim Lagereingang zu sehen. Das sehr niedrige kleine Zelt aus einer UN-Plane beherbergt einen Flüchtling mit Kind, der als einziger in Nangweshi nicht aus Angola kommt. Wie die Verwaltung weiß, hat er den starken Wunsch, in einem Drittland außerhalb Afrikas angesiedelt zu werden. Mit der provisorischen Unterbringung demonstriert er (zusätzlich zu seinen anderen Bemühungen) der direkt gegenüber arbeitenden UNHCR-Verwaltung, dass sein Aufenthalt in Nangweshi vorübergehend sein *muss*. Die ostentative Vorläufigkeit wirkt sich auf das Personal im Flüchtlingslager durchaus als Druck aus. Wenngleich viele Mitarbeiter (und auch zahlreiche Lagerbewohner) diesen Flüchtling als „crook“ sehen, sorgen sie sich wegen des Kindes um die Situation der beiden. Bei einem *Inter-Agency Meeting* fragt ein Polizist, ob der Mann wirklich nur dieses kleine Zelt hat und kein Haus. Der UNHCR-Vertreter reagiert deutlich defensiv: „He got this tent when he came, as a single person, we even

favored him giving him a tent, and he had enough time to build a house like the others, go in the bush and cut poles.“[9]

Er führt weiter aus, für wie wenig vertrauenswürdig er diesen Flüchtling hält. Bereits vorher hat er dies erläutert: Seiner Ansicht nach tut der Flüchtling alles, einschließlich allerlei Tricks und Übertreibungen in Briefen nach Lusaka, um *resettlement* von UNHCR zu bekommen, also dauerhaft in einem Drittstaat aufgenommen zu werden. Ohne diese Bewertung beurteilen zu können, lässt sich festhalten, dass der Flüchtling tatsächlich dringend ein *resettlement* anstrebt; er bittet auch mich nach einem Interview, ihm dabei zu helfen. Dieses Vorhaben lässt sich gegenüber UNHCR besser vertreten, solange er nicht mit einer festeren Behausung die Vorläufigkeit des Lageraufenthaltes in Frage stellt. Die Wohnsituation von Flüchtlingen zeigt sich hier nicht nur als Folge eines als vorläufig konzipierten Lageraufenthaltes, sondern auch als ein Mittel, mit dem sie versuchen können, die Dauer der unbestimmten Situation zu beeinflussen.

13.3 Zukunftsperspektiven: Der andauernde Bezug auf das Herkunftsland

In dem institutionalisierten Zustand der Vorläufigkeit, der das Flüchtlingslager kennzeichnet, haben die Flüchtlinge zu erwarten, es irgendwann und nicht unbedingt zu einem frei gewählten Zeitpunkt zu verlassen. Wie es die vom internationalen Flüchtlingsregime favorisierte ‚Lösung‘ vorsieht, rechnen sie damit, früher oder später in ihr Herkunftsland zurückzukehren – beziehungsweise in das ihrer Eltern oder Großeltern umzusiedeln. Das macht es für sie zu einem wichtigen Bezugspunkt, nicht nur, um die eigene Vergangenheit zu interpretieren, sondern auch für jedes zukunftsbezogene Handeln. Das Geschehen im Herkunftsland bleibt damit nach der Flucht auf lange Sicht relevant für die eigenen Zukunftsaussichten. Die Flüchtlinge können, selbst wenn sie es wollten, ihr Herkunftsland nicht hinter sich lassen.[10] Hier wird die Konstruktion des Flüchtlings als ewig mit seiner Heimat verbunden zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung. International gibt es eine verbreitete politische Präferenz für die Repatriierung; das entsprechende Bild des Flüchtlings, in dessen Natur es liegt, nach Hause zurückkehren zu wollen, ist hoch institutionalisiert. Damit einher geht die Konstruktion des Flüchtlingslagers als vorläufige Einrichtung und die des Aufenthalts am Zufluchtsort als zeitlich begrenzt. Diese Lebenssituation der Flüchtlinge wiederum wirft sie zurück auf eine notwendige Orientierung an ihrem Herkunftsland. Der „sedentarist bias“ (Malkki 1995a: 16), die Konstruktion natürlicher Sesshaftigkeit, hat Folgen, die die behauptete Heimatgebundenheit der Flüchtlinge erst befördern.

Nicht nur für die Zukunftsplanung von Flüchtlingen ist ihre Rückkehrerwartung bedeutsam. Vielmehr wirkt sie sich auch auf die politische Ordnung des Flüchtlingslagers selbst aus. Sie kann den Einfluss derjenigen

Flüchtlinge oder Außenkontakte stärken, von denen die Lagerbewohner erwarten, dass sie nach der Rückkehr in das Herkunftsland dort Machtpositionen innehaben werden. Das können beispielsweise angolanische *Chiefs* sein, deren Macht in Meheba formal ausgesetzt und praktisch von der Verwaltung eingeschränkt wurde – worauf im folgenden Kapitel noch eingegangen wird. Die Flüchtlinge einschließlich der *Chiefs* selbst gehen davon aus, dass diese nach einer Rückkehr ihre Ämter in Angola wieder ausüben werden. Im Fall der UNITA zeichnet sich in Nangweshi ein ähnliches Bild temporär ausgesetzter Machtansprüche ab. Große Teile der Lagerbevölkerung sahen sich zumindest bis zu Savimbis Tod im Februar 2002 als ‚UNITA im Exil' und somit als im angolanischen Konflikt auch nach der Flucht fest positioniert. Zwar ist Parteipolitik in den Flüchtlingslagern untersagt, doch es ist zu erwarten, dass die Hierarchien nach der Rückkehr in das Herkunftsland zumindest teilweise fortgesetzt werden. Mit der Aussicht auf eine zukünftig wiederhergestellte Machtposition ist es möglich, bereits während des Lageraufenthalts glaubhaft zu drohen und zu versprechen, also instrumentelle Macht auszuüben (vgl. Popitz 1992: 26f., 79-103). Dadurch werden informelle Machtstellungen politischer Funktionäre unter den Flüchtlingen gestützt, und zwar unabhängig von deren innerer Parteitreue. Diese Machtstellungen hängen allerdings davon ab, dass sie nicht in der politischen Dynamik des Herkunftslandes ihre Basis verlieren. Nach dem Tod des UNITA-Führers hat nach Beobachtungen von Lagerpersonal in Nangweshi der dominante Einfluss der dortigen Parteielite merklich nachgelassen.

Durch die Vorläufigkeit der Flüchtlingssituation bekommen einflussreiche Positionen, die sich auf politische Ordnungen im Herkunftsland beziehen, eine höhere Bedeutung für die Flüchtlinge, als es in einer als permanent aufgefassten Emigration der Fall wäre. Dagegen sind Machtpositionen, die allein in der Lagerstruktur Geltung haben, zunächst auf die endliche Zeit beschränkt, in der das Lager besteht. Mit dem Flüchtlingslager werden die Rückkehrer auch ihre Stellung in der formalen Lagerordnung hinter sich lassen; zu den Machtstrukturen in Angola (etwa zum Häuptlingtum oder zu den politischen Parteien) kehren sie zurück – sofern der Krieg diese Ordnungen nicht zerstört hat oder andere, im Land verbliebene Angolaner die Positionen inzwischen besetzt haben.[11] Die Erwartung einer unumgänglichen Rückkehr kann somit das relative Gewicht beeinflussen, das informelle, importierte Machtstrukturen der Flüchtlinge einerseits und die formalen Positionen der Flüchtlingsrepräsentation andererseits in der Ordnung des Flüchtlingslagers haben.

Exkurs: Zur selektiven Offenheit der Lagergrenzen

‚Verhinderte Wandernde' sind die Flüchtlinge in den sambischen Lagern nicht nur mit Blick auf die erwartete Rückkehr in das Herkunftsland. Auch in Sambia ist ihre Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Sie sind gesetzlich verpflichtet, in den von der Regierung ausgewiesenen Flüchtlingslagern zu le-

ben. Flüchtlingslager sind soziale Ordnungen mit eindeutigen, auf Karten verzeichneten und bürokratisch verwalteten Grenzen. Die Zufahrtsstraßen in die Flüchtlingslager werden von Polizeikräften überwacht. Nicht jeder darf hinein, und nicht jeder darf hinaus.

Den Lagerflüchtlingen ist es nur mit einer vom *Refugee Officer* ausgestellten Genehmigung erlaubt, sich außerhalb des Lagers aufzuhalten. Auf diesem *gate pass* ist vermerkt, wie lange und wohin die Flüchtlinge reisen dürfen. Die Erfahrungen damit, wie leicht so ein Pass zu bekommen ist, sind unterschiedlich. Manche Lagerbewohner haben keine Probleme gehabt, im Lauf einiger Tage ein solches Schreiben zu bekommen. Andere schildern den Erhalt des Passes als schwierig und zeitaufwendig; wieder andere erzählen, dass manche *Refugee Officers* Geld für das Ausstellen des Papiers verlangt haben. Auch wenn der Pass regulär ausgestellt wird, ist er nicht kurzfristig im Lauf eines Tages zu bekommen. Ein Problem ist das etwa, wenn Flüchtlinge ein Begräbnis bei Verwandten außerhalb des Lagers besuchen wollen. Weitere Schwierigkeiten entstehen, weil jeder Pass nur für kurze Zeit, bis zu 30 Tage, gültig ist. Dies schildert Domingos Kapalo, ebenfalls in Bezug auf einen Verwandtenbesuch:

> „The last time I went to get a pass, I was only given 14 days. Now, if I am to travel to a place like Zambezi, or the Western Province, to visit a relative there, it would take long for somebody to come back, because he will need to be with the relative or the friend and then it will also need some time for the relative to look for money to give him back for transport to travel back to this place. So 14 days would not suffice“ (dL).

Die Regelung der Pässe steht nicht in Einklang steht mit sozialen Verpflichtungen, die Flüchtlinge außerhalb des Lagers haben. Der Besuch von Verwandten bedeutet nicht nur erhebliche Reisezeiten und die Verpflichtung, einige Tage als Gast zu bleiben. Zeit ist auch nötig, um den materiellen Aufwand zu decken, den ein solcher Besuch mit sich bringt. Der Gastgeber muss den Gast mit den Mitteln zur Rückreise ausstatten, und dies kann er oft nicht von einem Tag auf den anderen.

Neben Verwandtenbesuchen gibt es weitere Gründe, warum Flüchtlinge ihr Lager für eine bestimmte Zeit verlassen. Flüchtlinge kommen ins Krankenhaus oder pflegen dort kranke Familienmitglieder. Meist aber geht es um den Lebensunterhalt, wenn Flüchtlinge sich außerhalb des Lagers bewegen wollen. In der Regel geht es dabei um Gelegenheitsarbeit (*piece work*), zum Beispiel auf den Feldern der lokalen sambischen Bevölkerung. In der nahen Umgebung ist dazu kein *gate pass* nötig, die Flüchtlinge werden tageweise bezahlt und können abends in das Lager zurückkehren. Der Verdienst aus *piece work* geht auf unterschiedliche Weise in die Lebensführung der Lagerflüchtlinge ein. Oft wird in Naturalien gezahlt, die Entlohnung wird teils selbst verbraucht, teils gegen andere Gebrauchsgüter getauscht, etwa Schulmaterial oder Bekleidung. Zudem ist *piece work* notwendig, um ab

und an etwas anderes als immer nur die Erbsen essen zu können, die das Welternährungsprogramm seit Jahren an die Flüchtlinge verteilt. Für viele Familien reichen die Nahrungsrationen auch in der Menge nicht aus.

Die erzwungene Immobilität macht den Flüchtlingen bei Problemen des Lebensunterhalts besonders zu schaffen. Viele haben vor der Flucht Berufe ausgeübt, und nur sehr wenige finden im Lager eine bezahlte Arbeit. Während die meisten Angolaner im *settlement* Meheba ihr Farmland bewirtschaften, entfällt für die Flüchtlinge in Nangweshi auch diese Möglichkeit, Land und Wasser sind zu knapp. Viele Flüchtlinge sehen hier einen wesentlichen Unterschied zwischen sich und der sambischen Bevölkerung, unter anderem Felicia Kayombo, eine Flüchtlingsfrau ohne Position und Anstellung in Meheba:

„For the local Zambians it is a different case, because when there is an opportunity around, they get employed. But when there is no opportunity, they still are free to move to *any* part of the country, where they can find employment. So for them it is a different case, but for us refugees, we are restricted to this camp [...]. So if we find no employment here, there is nowhere else we can go for employment" (dL).

Nicht nur werden in der Regel Sambier bevorzugt eingestellt, wenn ein Arbeitsplatz zu besetzen ist: Wenn es keine Arbeit gibt, können die Einheimischen, als Bürger im eigenen Land, andernorts Arbeit suchen. Die Flüchtlinge dagegen müssen weitgehend untätig im Lager bleiben, der Arbeitsmarkt außerhalb bleibt ihnen verschlossen.

Die räumliche Einschränkung auf das Lager ist – im Gegensatz zu vielen totalen Institutionen, etwa Gefängnissen und Klöstern – nicht sichtbar. Die grüne Grenze ist weder umzäunt noch bewacht, so dass die Bewohner auf Fußpfaden problemlos hinaus können. Auf meine Frage hin, ob dies nur nachts möglich sei, erklärt mir eine Gruppe von Flüchtlingen in Meheba:

José Musole: „Any time, even in the night, it be in the night or during the day, a person is able to go. Because during the day, one doesn't just have to go through the gate but you can use other ways which are far away from the gate."

Antonio Chuma: „People are going without passes, they are going, many even, old people are going, because they are not being allowed. Even me here I want to go" (dL).

Die Flüchtlinge können das Lagergelände also auch ohne Pass verlassen. Weil sie sich offiziell nicht aus dem Lager entfernen dürfen, benutzen sie Pfade, die von der bewachten Zufahrt zum Lager weit weg sind. Dort bleiben sie selbst tagsüber ungesehen. Auch alte Leute gehen diesen Weg, körperlich ist das inoffizielle Verlassen des Lagers nicht anspruchvoll.

Auch an der Zufahrtstraße halten die Wachposten Fußgänger nicht generell auf – in Nangweshi etwa passieren täglich zahlreiche Flüchtlingsfrauen

den Unterstand der paramilitärischen Polizei, wenn sie die vier Kilometer lange Straße vom Lager zum Fluss Sambesi laufen, um dort Kleidung zu waschen. Die Gefahr für Flüchtlinge, die das Lager ohne *gate pass* verlassen, liegt nicht in den Bewachern des Lagers. Sie besteht darin, außerhalb des Lagers von sambischen Behörden aufgegriffen zu werden. Wer keine schriftliche Reiseerlaubnis vorweisen kann, kommt ins Gefängnis. Nach Erzählungen von Flüchtlingen sind hohe Summen nötig, um entlassen zu werden.[12] Während der Feldforschung ereignet sich eine Episode, in der UNHCR Flüchtlinge aus dem Gefängnis ‚freikauft', die außerhalb des Lagers ohne Genehmigung aufgegriffen worden sind. Geschieht das nicht, dann rechnen die Flüchtlinge mit einer längeren Haftzeit.

Ganz anders als für die Flüchtlinge stellt sich die Lagergrenze für das Personal dar. Für die Mitarbeiter der humanitären Organisationen und der Regierung besteht – außer eventuell ihren Arbeitszeitregelungen – keine Schwierigkeit, das Lagergebiet zu verlassen. Während in Meheba das Personal bis auf die UNHCR-Mitarbeiter innerhalb des *settlement* lebt, befinden sich die Wohngebäude aller Organisationen in Nangweshi ohnehin außerhalb des Lagers.

Mitarbeiter dürfen das Flüchtlingslager verlassen, Flüchtlinge jedoch nicht ohne weiteres. Das bedeutet für die Flüchtlinge zunächst, dass gelegentlich bestimmte Hilfsleistungen nicht zur Verfügung stehen, weil der zuständige Mitarbeiter außerhalb des Lagers und damit unerreichbar ist. Marco Tapalalo, ein Flüchtling ohne Position in Nangweshi, beklagt zunächst den schlechten Gesundheitszustand vieler Lagerbewohner und spricht dann über Probleme im Krankenhaus: „You find that there is medicine, but sometimes the doctor locks the store-room where they keep some medicine, goes to Senanga" (dU). Verlässt das Personal das Lager, dann verlässt es auch die Flüchtlinge, die nicht folgen können. Der Arzt geht ab und zu fort, fährt in den nächsten größeren Ort jenseits des Sambesi, Senanga. Obwohl Medizin vorhanden ist, wird sie durch das Weggehen des Arztes unzugänglich. Die Flüchtlinge bleiben krank und ohne Medizin zurück.

Neben der selektiven Offenheit der Lagergrenzen sorgt die Verfügbarkeit von Geländewagen für eine ungleiche Verteilung von Mobilitätsressourcen. Diese können die Organisationen in der Lagerpolitik gezielt einsetzen. In ‚situativen Fluchten' (Inhetveen 2006a) können sich Mitarbeiter der Lagerbevölkerung entziehen, wenn sie eine für sich ungünstige Situation meiden wollen. Der ehemalige Flüchtlingsvertreter Kukeña Kasoloki erzählt, dass in Meheba manche Regierungsmitarbeiter nicht zugänglich sind, wenn ein Flüchtling ein Problem hat, und sich erst viel zu spät darum kümmern. Ich frage, ob das daran liegt, dass niemand im Büro ist, oder daran, dass zu viele Menschen mit einem Anliegen dort sind, und er erklärt:

KK: „Yes, first of all because people are usually many, and when people are many they start to run away from the people."
KI: „Who they?"

KK: „Those that I have mentioned who are in the offices, they are the ones when they see people, many people, they run away. Ronnie [government staff; KI] runs away."
KI: „So … what do you do? Do you wait or do you have to come several times?"
KK: „We are going daily" (dLN).

Kukeña Kasoloki berichtet hier, dass Lagerpersonal vor den vielen Flüchtlingen, die ein Anliegen haben, wegläuft. Insbesondere Regierungsmitarbeiter Ronnie ist dafür bekannt, aber nicht der einzige, der bisweilen gezielt den Kontakt mit Flüchtlingen meidet. Diese gehen also, bis sie den gewünschten Kontakt zum Personal erreichen können, immer wieder, möglicherweise täglich, zu den Büros in Road 36. In dem weiten Gelände von Meheba ist es dem Personal möglich, sich den Flüchtlingen innerhalb des Lagers zu entziehen. Im vergleichsweise kleinräumigen Nangweshi bietet es sich an, das Lagergelände dazu ganz zu verlassen. In Meheba verhindert die weite Fahrt aus dem Lager hinaus nach Solwezi umso zuverlässiger, dass die Lagerflüchtlinge folgen können.

Das Personal nutzt diese ‚Fluchtmöglichkeit' in verschiedenen Situationen. Manchmal gibt offensichtlich persönliche Unlust den Ausschlag, und Verwaltungsmitarbeiter brechen eine unerwünschte Kommunikation mit Flüchtlingen ab oder verhindern sie ganz. Es gibt aber durchaus Gelegenheiten, bei denen sich Mitarbeiter von Flüchtlingen körperlich bedroht sehen und durch die Flucht aus dem Lager ihre physische Unversehrtheit retten wollen. In einem anderen als dem oben zitierten Fall erzählen zum Beispiel Flüchtlinge, wie der Regierungsmitarbeiter Ronnie vor ihnen davonrannte – diesmal aus Angst vor den Prügeln, die ihm die Flüchtlinge im Lauf eines Konflikts angedroht hatten. NGO-Personal erzählt mir über Ronnie auch, er sei bereits mindestens einmal von Flüchtlingen geschlagen worden.[13]

Selektiv durchlässig sind die Grenzen des Flüchtlingslagers nicht nur nach außen. Auch nach innen, als Zugang zum Lager, sind sie administrativ reguliert und kontrolliert. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die Aufgabe der Regierung, die Flüchtlinge physisch zu schützen – nicht zuletzt vor der Gefahr, vor der sie aus ihrem Herkunftsgebiet geflohen sind. Auf die Frage, wie das Leben in Meheba ist, sagt der Flüchtlingsvertreter Sebastião Kahilo: „You know, the life in Meheba, I can say it's good because we are save from enemies." Im hoch politisierten Nangweshi war nach der Gründung des Lagers lange Zeit die Angst verbreitet, angolanische Regierungskräfte könnten das Flüchtlingslager in Sambia angreifen, weil die Flüchtlinge dort der UNITA so nahe standen. Erzählt wird von Drohungen, Nangweshi zu bombardieren, um die Bewohner zurück nach Angola und in die Gefangenschaft der MPLA zu bringen. Wie präsent diese Angst war, schildert ein Lagerbewohner anhand einer Episode, die ich später im Gedächtnisprotokoll des Gesprächs festhalte:

These threats were also the reason why people got scared when a helicopter came, people thought now this attack by MPLA takes place, it is the enemy, so they ran,

they were at Kaanja and [...] [names several other places in Western Zambia].[14] This place [the camp] was empty. Children got lost. Then the police said, no, we have election campaign, it is just a helicopter of the election campaign.

Ein anderer Flüchtling erzählt, ‚der Feind' (also die angolanischen Regierungstruppen) habe bereits beschlossen gehabt, in der Gegend von Sinjembela die Grenze zu überschreiten, sei aber dank der sambischen Truppen zurückgeschlagen worden.

Die Zugangskontrolle in den sambischen Lagern bleibt allerdings auch dann aufrechterhalten, wenn bewaffnete Angriffe von außen kaum im Bereich des Möglichen liegen. Im Zusammenspiel mit der Bewegungseinschränkung der Flüchtlinge werden die Kontakte der Lagerbevölkerung zumindest soweit kontrolliert, wie die Lagerverwaltung die Außengrenzen des Lagers und die Präsenz von Fremden überwachen kann.

Für Ausländer ist grundsätzlich eine schriftliche Genehmigung des sambischen *Commissioner for Refugees* erforderlich, um ein Flüchtlingslager betreten zu können. Als ich in seinem Büro in Lusaka meine Zugangserlaubnis abhole, erklärt er mir, wie streng der Zugang zu den Flüchtlingslagern gehandhabt wird: Sie hatten, so der *Commissioner*, kürzlich einige Probleme mit einem UN-Mitarbeiter aus dem Ausland, der zum Arusha-Tribunal gehörte und ohne vorherige Absprache in die *Eastern Province* fuhr, um ein Flüchtlingslager anzuschauen. Dort sagten die Leute: ‚Was ist das denn für einer', und er landete im Gefängnis. Die UN erklärten schließlich, dass er ihr Mitarbeiter sei, und er kam frei, aber das dauerte zwei Wochen. Der *Commissioner* schränkt gleichzeitig ein, dass Afrikaner unbemerkt das Lager besuchen können, etwa, um Handel zu treiben. Beobachtungen während der Feldforschung, unter anderem der *Inter-Agency Meetings* in Nangweshi, zeigen jedoch, dass eine längere oder zahlreiche Anwesenheit von Sambiern in den Flüchtlingslagern dem Personal kaum verborgen bleibt. Der Sambier, der sich als angolanischer Flüchtling ausgibt und auf dem Markt von Nangweshi einen Gemischtwarenladen betreibt, ist dabei eine Ausnahme, die den Flüchtlingen im Lager bekannt ist, aber vor der Verwaltung geheim gehalten wird.

In Meheba können sich sambische Händler tagsüber offiziell im Lager aufhalten. Zur Zeit der Maisernte bevölkern sie große Teile des Marktes in Road 36 (s. Abbildung 18). Längere Besuche sind offiziell schwieriger. So hat Celeste Chiwiza, eine alte Flüchtlingsfrau ohne Position, zwar Verwandte im sambischen Kupfergürtel, aber wie sie sagt, können die sie wegen der ‚Regulierungen' nicht im Lager besuchen kommen. Auch die Zugangsbeschränkungen für Ausländer sind den Flüchtlingen bekannt. Ein Bewohner von Meheba dankt Gott für seine Hilfe, dass ich eine Erlaubnis bekommen habe, das Lager zu besuchen, „because they are not usually allowed" (üL).

Abbildung 18: Maishandel in Meheba



Im Vordergrund sind sambische Händler beim Maiskauf auf dem Markt in Road 36 zu sehen, im Hintergrund mehrere Meter hohe Stapel von Maissäcken

Die administrative Zugangskontrolle zu den Lagern ist den Flüchtlingen insofern willkommen, als sie einen Schutz vor physischen Angriffen darstellt. Sie schränkt jedoch die Kontaktmöglichkeiten der Flüchtlinge zu Menschen ein, die außerhalb des Lagers leben. So trägt sie auch zu dem Unmut bei, den die Lagerbewohner über ihre eingeschränkte Bewegungsfreiheit empfinden. Die Flüchtlinge sind nicht nur selbst ‚verhinderte Wanderer', sondern werden auch in ihren Möglichkeiten als Gastgeber und insgesamt in ihren Kontakten mit der Welt außerhalb des Lagers eingeschränkt.

13.4 ORGANISATIONEN IM LAGER: VORLÄUFIGE TÄTIGKEIT, VORLÄUFIGES *FUNDING*

Nicht nur die Institution des Flüchtlingslagers ist als zeitlich begrenzt definiert; auch seine materiellen Grundlagen sind von Vorläufigkeit geprägt. Die Verwaltungs- und Hilfsleistungen werden von unterschiedlichen Geldgebern finanziert, die sich stets nur zeitlich befristet verpflichten. Die meisten Mittel fließen im Rahmen von Jahresbudgets, unter anderem über UNHCR. Alle Arbeitsverträge für sambische Mitarbeiter von Hilfsorganisationen, deren Stellen über UNHCR finanziert werden, laufen höchstens bis zum Ende des jeweiligen Kalenderjahres. Für einen großen Teil des Personals ist das Flüchtlingslager dadurch eine vorläufige Arbeitsstätte. Dieser Umstand wird noch verstärkt durch die zeitlich immer begrenzten Aufenthalte der ausländischen Mitarbeiter, der *expatriates*. Deren sogenannte

missions sind etwa bei MSF in Meheba in der Regel auf sechs Monate ausgelegt, wobei Verlängerungen, aber auch kürzere Aufenthalte möglich sind. Andere Organisationen schicken *expatriates* für längere Zeit in die Flüchtlingslager. Die während der Feldforschung interviewten Mitarbeiter waren für Vertragsdauern bis zu drei Jahren im Lager. Längere Aufenthalte sind die Ausnahme.[15] Die kurzen Vertragslaufzeiten entsprechen der hohen Fluktuation des sambischen und internationalen Personals in den untersuchten Flüchtlingslagern.

Sachmittel bewilligen die Geldgeber – direkt oder über UNHCR – häufig projektbezogen. Bei Daueraufgaben (etwa den Sozialdienstleistungen für die *vulnerables*, die als bedürftig klassifizierten Flüchtlinge) können sie sich jährlich ändern. Spezielle Projekte sind teils in ihrer Laufzeit nach einer Anfangsphase noch verhandelbar, teils von vornherein befristet. Ein Beispiel ist die in Nangweshi praktizierte *Onsite-Fortification* von Mais. Während die Maisrationen in sambischen Lagern in der Regel aus ganzen Körnern bestehen, werden sie bei diesem Projekt vor der Verteilung in eigens errichteten Mühlen gemahlen und mit Nährstoffen gemischt. Diese *fortification* dient aus Sicht des Geldgebers, des US-amerikanischen BPRM, dazu, die Ernährungssituation der Flüchtlinge zu verbessern. Diese begrüßen das angereicherte Maismehl vor allem deshalb so dankbar, weil sie nun nicht mehr mit ihren Maisrationen an den Mühlen im Lager anstehen müssen, oft viele Stunden bis in die Nacht. Die Projektdauer ist jedoch trotz des Erfolges begrenzt. Eine NGO-Mitarbeiterin in Nangweshi erklärt sich die befristeten Förderdauern für Flüchtlingsprojekte unter anderem damit, dass die Geldgeber den Flüchtlingen nicht durch eine längere Verpflichtung signalisieren wollen, sie sollten an ihrem Zufluchtsort bleiben. Wie lange sich ein Geldgeber verpflichtet, hängt nach der Beobachtung dieser Mitarbeiterin außerdem davon ab, in welcher Beziehung er zum Herkunftsland der Flüchtlinge steht. Die Flüchtlinge in den Lagern langfristig zu unterstützen, könnte die Regierung ihres Herkunftslandes vor den Kopf stoßen.

Auch die NGOs in der Flüchtlingshilfe sind unstet und in einem bestimmten Lager meist nur eine begrenzte Zeit tätig. Beide untersuchten Lager haben bereits mehrfach Rückzüge und Einstiege von NGOs und mehrere Wechsel in deren Zuständigkeiten und Arbeitsbereichen gesehen. Für die Fluktuation der Hilfsorganisationen in einem Flüchtlingslager gibt es mehrere Gründe. Manche Einsätze sind aufgrund des Mandats einer NGO grundsätzlich begrenzt; dies gilt etwa für MSF-Holland, das sich auf Notfallhilfe konzentriert und deshalb den Bereich *Water and Sanitation* in Nangweshi von vornherein nach der Einrichtung des Wassersystems wieder abgeben wollte. In anderen Fällen spielen Reibungen in der Zusammenarbeit eine Rolle, etwa bei der Beendigung der Zusammenarbeit mit CARE durch UNHCR im nordsambischen Mwange Camp. Umgekehrt zog sich CARE einige Zeit später, im Dezember 2003, aus der Zusammenarbeit mit UNHCR in Nangweshi zurück. In anderen Fällen schließlich müssen NGOs aufgrund umfassender Korruption ein Flüchtlingslager verlassen. Dies spiel-

te offensichtlich eine Rolle, als die Tätigkeit als *lead agency* in Meheba vom Catholic Secretariat 1992 zu CARE wechselte, das die Position dann 1995 an LWF übergab.[16] LWF war zum Zeitpunkt der Feldforschung 2003 noch als *lead agency* tätig.

Die Fluktuation des Personals verläuft nicht immer parallel zu der der Hilfsorganisationen. Oft bleibt ein Teil des sambischen Personals bei solchen Wechseln der NGOs auf seinen Stellen. In manchen Fällen kehrt es als Mitarbeiter einer anderen NGO zurück: In Meheba stellte LWF als *lead agency* eben jene Person als *settlement manager* ein, die unter CARE aufgrund von Korruptionsvorwürfen dieselbe Position hatte verlassen müssen.[17] Auch von LWF wird der Mann schließlich wieder von dem Posten entfernt. Ein UNHCR-Mitarbeiter erzählt, der Betreffende habe „viel Dreck am Stecken" gehabt, sexueller Missbrauch sei schließlich das gewesen, weshalb er hätte gehen müssen.

Bestimmte Mitarbeiter, Hilfsorganisationen und Projekte befinden sich immer nur vorläufig im Flüchtlingslager. Während das Lager insgesamt oft Jahrzehnte überdauert, ist es nicht nur institutionell als vorläufig definiert; konkret sind seine einzelnen Elemente in dem Sinne vorläufig, dass sie einer großen personellen und organisationalen Fluktuation unterworfen sind. Dies schränkt die Erwartbarkeit der Handlungsbedingungen im Flüchtlingslager mit Blick auf Hilfsprojekte und –personal stark ein. Die Fluktuation bei Mitarbeitern, Organisationen und Projekten vermindert die ohnehin geringen Chancen der Flüchtlinge, Wissensbestände über Strukturen, Arbeitsweisen und personelle Besetzung der Lagerverwaltung aufzubauen. Bei allen Problemen, die sie mit der Administration verhandeln wollen, können sie in der Regel höchstens auf vage Vorstellungen über ihre aktuellen und potentiellen Interaktionspartner zurückgreifen.

13.5 DAS INTERNATIONALE FLÜCHTLINGSREGIME UND DIE ETABLIERUNG DER VORLÄUFIGKEIT

Die Deutung, dass Flüchtlingssituationen vorübergehend sind, wurde historisch gestärkt durch politische Veränderungen beim Umgang mit Flüchtlingen (vgl. Inhetveen 2010). Während des Kalten Krieges waren Flüchtlinge typischerweise willkommen, dauerhaft im Zufluchtsland zu bleiben. Das galt insbesondere für Fluchtbewegungen über die Blockgrenzen hinweg. Während es in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg erhebliche Auseinandersetzungen über die Repatriierung gegeben hatte, trat diese Option in der verfestigten Ost-West-Opposition in den Hintergrund. Gegen Proteste osteuropäischer Länder, die auf dem Prinzip der Repatriierung bestehen wollten, etablierte und prägte der Westen das internationale Flüchtlingsregime. In dessen Zentrum stand und steht der 1950 gegründete UNHCR (vgl. Salomon 1991). Flüchtlinge aus dem Ostblock galten im

Westen als Belege für die Unerträglichkeit des Sozialismus.[18] Es wurde weitgehend selbstverständlich, dass sie sich auf Dauer im Westen niederließen, und weder sie selbst noch die Aufnahmeländer rechneten mit einer Repatriierung. Michael Barnett und Martha Finnemore (2004: 83) belegen diesen „exilic bias" des UNHCR mit Zahlen: Zwischen 1955 und 1962 unterstützte die Organisation direkt die Repatriierung von 251 Flüchtlingen, die Emigration von 16.613 und die lokale Integration von 53.681 Flüchtlingen.

Zwei Faktoren trugen dazu bei, die Präferenzen von Regierungen und UNHCR zu verändern. Ab den späten siebziger Jahren sank erstens der Anteil der Ostblockflüchtlinge, die in den Westen kamen, und der der Flüchtlinge aus den Ländern des Südens nahm zu (vgl. Barnett/Finnemore 2004: 94). Als zweiter Faktor kam das Ende des Kalten Krieges hinzu, mit dem die politischen Gründe, Flüchtlinge aus dem gegnerischen Block aufzunehmen, wegfielen. Im internationalen Flüchtlingsregime wie bei nationalen Regierungen etablierte sich die Auffassung, Repatriierung sei die beste Lösung von Flüchtlingssituationen. Wenn eine Rückführung in das Herkunftsland möglich ist, wird sie den anderen beiden sogenannten *durable solutions* vorgezogen, also der Ansiedelung innerhalb der Bevölkerung des Aufnahmelandes (*local integration*) und derjenigen in einem Drittland (*resettlement*). Die Politik der Repatriierung geht einher mit immer restriktiveren Flüchtlingspolitiken in (potentiellen) Aufnahmeländern im Norden wie in Afrika (vgl. Amore 2003; Chimni 2000; UNHCR 1996b).[19] Je mehr die Repatriierung als Ziel von Flüchtlingspolitik gilt, desto stärker wird die Vorläufigkeit als Eigenschaft des Flüchtlingslagers verankert.

Zugleich dauern größere Flüchtlingssituationen im Schnitt immer länger an, der Anteil der *protracted refugee situations* an den Flüchtlingssituationen insgesamt ist seit Anfang der neunziger Jahre erheblich angestiegen. Die Zeitdauer, über die hinweg der Zustand der Vorläufigkeit in der Lagersituation besteht, hat sich damit für einen Großteil der Fälle erhöht.

Die Akteure des internationalen Flüchtlingsregimes sehen lange andauernde Flüchtlingssituationen als Problem an. UNHCR und viele NGOs begründen das mit humanitären Argumenten, die auf die negativen Folgen für die Flüchtlinge abheben. Potentielle und tatsächliche Aufnahmeländer sehen Flüchtlinge immer stärker als Belastung für die Sicherheit, Ökonomie und soziale Ordnung der Nation (vgl. Loescher 1992, 2003b). Da lokale Integration und *resettlement* politisch weniger erwünscht sind und eine Repatriierung oft praktisch nicht machbar ist, zeichnet sich nicht nur in Europa, sondern auch in Afrika die Strategie ab, das Entstehen von Flüchtlingssituationen aktiv zu verhindern (vgl. Crisp 2006). In diesem Kontext stehen die Konzepte einer extraterritorialen Abwicklung von Asylverfahren, etwa in eigens einzurichtenden Lagern in Nordafrika, und der *save havens* in Kriegsgebieten, die Fluchtbewegungen über Staatsgrenzen hinweg verhindern sollen (vgl. Haschemi 2005). In dieser Tendenz verlagert sich die Einschränkung der Mobilität, der sich Flüchtlinge als ‚verhinderte Wanderer' gegenüber sehen, nach vorne. Bereits bevor sie als Flüchtlinge zu einer Be-

lastung der Zufluchtsländer werden können, wird ihre Wanderungsbewegung zu verhindern gesucht.

Anmerkungen zu Kapitel 13:

1 Geht man davon aus, dass der Anteil innerstaatlicher und „kleiner" Kriege an den bewaffneten Konflikten, vor denen Menschen fliehen, sich erhöht und sie tendenziell langwieriger sind als zwischenstaatliche Kriege (vgl. Münkler 2003: 476; s.a. Trotha 1999: 87-93), dann ist gleichzeitig ein Ansteigen der durchschnittlichen Dauer von Flüchtlingssituationen zu erwarten.

2 Hier können sich Flüchtlinge aus verschiedenen Herkunftsländern deutlich unterscheiden. So ist das Resettlement unter somalischen Flüchtlingen in Kenia ein verbreitetes Ziel, das mit differenzierten Handlungs- und Deutungsmustern verbunden ist (vgl. Horst 2006: 161-200). Tuareg-Flüchtlingen dagegen gilt das dauerhafte (oder auch nur mittelfristige) Verlassen des ihnen bekannten Gebiets nicht als erstrebenswert (vgl. Klute 2006: 70-73). In den untersuchten sambischen Lagern streben etwa Flüchtlinge aus dem Kongo (DRC) häufiger Resettlement in den Westen an als angolanische Flüchtlinge.

3 Zum Lager Ukwimi vgl. u.a. Lassailly-Jacob 2002; Lutheran World Federation/ZCRS 2001; Mabwe 1995; Malatsi/Mabwe/Kapaya 1987. In Sambia ist eine Nutzung bestehender Lager für immer neue Flüchtlingsgruppierungen naheliegender als in anderen Aufnahmeländern, da es inmitten von acht Nachbarstaaten liegt und viele von ihnen in den letzten Jahrzehnten interne Kriege erlebten (vgl. Chanda 1995a: 20-24).

4 Unter dem Begriff der *protracted refugee situation* werden im internationalen Flüchtlingsregime und in der Flüchtlingsforschung umfassende Diskussionen geführt, sei es ohne oder (häufig) mit Bezug auf die Institution des Flüchtlingslagers, die sich vor allem mit den Konsequenzen dieses Zustandes für die Flüchtlinge befassen; vgl. Crisp 2005; Loescher/Milner 2005; ECRE/USCR 2003; UNHCR/Africa Bureau 2001; UNHCR 2006f: 105-197.

5 Eine Diskrepanz zwischen einer Konzeptualisierung als vorläufig und einer tatsächlichen Dauerhaftigkeit stellt bereits für die Flüchtlinge des Zweiten Weltkriegs Hannah Arendt fest. Sie betont, dass entgegen gängiger Behauptungen die Flüchtlinge eine „Anomalie" darstellten, die „nicht vorübergehend, sondern chronisch war" (Arendt 1962: 420).

6 Ausgenommen von diesen Berechnungen sind dabei die palästinensischen Flüchtlinge, da sie nicht unter das Mandat des UNHCR fallen.

7 Vgl. in ähnlicher Stoßrichtung Agier 2008: 47-50. Måns Fellesson (2003: 210) spricht vom Flüchtlingslager als einem „Semi-Permanent Environment". Der Begriff *semi-permanent* wird auch für eine bestimmte Bauweise von Gebäuden gebraucht, die bezeichnenderweise in der Infrastruktur der untersuchten Flüchtlingslager häufig eingesetzt wird. Diese Bauten werden so errichtet, dass sie zwar nicht sofort verfallen, aber auch nicht viele Jahre überdauern.

8 Die Umzäunung war unter dieser Bevölkerung in Angola nicht üblich, sondern ist hauptsächlich durch die sehr enge Bebauung in Nangweshi motiviert. Mög-

licherweise spielt auch eine Rolle, dass Zäune bei der lokalen Bevölkerung in der Umgebung des Lagers durchaus gängig sind.

9 In der Regel erhalten Neuankömmlinge ein Zelt nur, wenn sie mindestens zu zweit sind. Sein Kind hat der Flüchtling erst nach der Ankunft zu sich geholt.

10 In den Äußerungen einiger angolanischer Gesprächspartner im Sambia, die sehr direkt dem Krieg ausgesetzt waren, klingt dieser Wunsch an. Seine von den Kriegserlebnissen beeinflusste Haltung zur Repatriierung beschreibt Ernesto Salvador, ein Flüchtling ohne Position im Erweiterungslager von Nangweshi: „When we came here, the people who died on the way are many. That's why we are very much afraid to move from Zambia to go back to Angola because we saw with our naked eyes what happened. The person who did not see anything can accept to go back as soon as possible. But for us, who saw it right up there, please I would say, we'll be in Zambia. Until this country declares that no longer we don't want you and we can't help you any more, can you go back to Angola, that's when we can go back to Angola" (dU).

11 Ein Flüchtling berichtet nach der Feldforschung von einem Besuch in der Provinz Moxico, wo einige angolanische *Chiefs* bei der Rückkehr aus Sambia ihre Positionen von anderen besetzt vorfanden und sich mit dem Vorwurf konfrontiert sahen, sie hätten die Menschen in Angola bei ihrer Flucht verlassen.

12 Crispino Kayombo, Felicias Ehemann, berichtet von einer Summe um die 200.000 Kwacha, das sind zur Zeit der Feldforschung knapp 40 Euro. Demgegenüber beträgt der höchste Lohn für Flüchtlinge im Lager 150.000 Kwacha pro Monat. Auf dem Markt in Meheba kostet ein kleiner Weißkohl 800, vier Tomaten 1000 Kwacha. Nangweshi ist teurer, für die Menge *repo* (rapsähnliches Gemüse), die dort 500 Kwacha kostet, zahlt man in Meheba 200 Kwacha.

13 Körperliche Angriffe auf Personal kommen also in sambischen Flüchtlingslagern vor, insgesamt bieten diese jedoch dem Personal wie auch den Flüchtlingen mehr Sicherheit als viele Lager in anderen Ländern, vgl. u.a. Crisp 2000.

14 Kaanja ist ein sambisches Dorf, einige Kilometer flussabwärts von Nangweshi.

15 Mehr als drei Jahre war in den untersuchten Lagern während der Feldforschung als einzige *expatriate* (falls der Begriff hier überhaupt angemessen ist) eine irische Nonne tätig, die insgesamt mehr als zehn Jahre in Meheba verbrachte.

16 LWF war die erste *lead agency* bei der Gründung des Lagers, hatte diese Tätigkeit aber abgegeben. Danach übernahm das Catholic Secretariat, das wie beschrieben 1992 durch CARE ersetzt wurde. Ende 1995 kehrte LWF als *lead agency* für Meheba zurück (vgl. Powles 2000: 14).

17 Vgl. dazu die Hinweise bei Powles 2000: 14; weitere mündliche Auskünfte erhielt ich von mehreren Gesprächspartnern in Genf.

18 Auch Menschen, die Osteuropa aus dezidiert ökonomischen Gründen verließen, wurden im Westen als politische Flüchtlinge anerkannt; vgl. Salomon 1991: 257f.

19 Zu den *durable solutions* insgesamt und der Diskussion um Repatriierung als die beste Möglichkeit vgl. Barnett/Finnemore 2004: 83-120; Chimni 2004.

Kapitel 14
Importierte Machtstrukturen in Flüchtlingslagern

14.1 Flüchtlingsgruppen und ihre Strukturen

Insassen totaler Institutionen betreten die Einrichtungen für gewöhnlich als Individuen, jedes ein spezifischer Patient, Gefangener oder Rekrut. Flüchtlinge kommen in afrikanischen Flüchtlingslagern meist in Gruppen an. Diese bestehen häufig schon vor der Flucht und sind bereits sozial strukturiert. So werden bestehende Herrschaftsstrukturen in das Flüchtlingslager mitgebracht.[1] Sie gründen in der Regel in einer gefestigten Kultur in der Herkunftsregion und haben sich über längere Zeiträume etabliert. Dies gilt für Strukturen der sogenannten ‚traditionalen' Herrschaft[2] ebenso wie für ‚moderne' Parteistrukturen politischer Gruppierungen, deren Hierarchien sich über Jahrzehnte verfestigt haben. Sie sind keine bloßen Nuklei sozialer Organisation, sondern kleinere oder größere Teile ausgebildeter sozialer Ordnungen.[3] Sie beinhalten hierarchisch aufeinander bezogene Positionen, Normen und etablierte Deutungsmuster. In vielen Fällen bestehen an Orten außerhalb des Lagers andere Teile der gleichen Ordnung fort. Mit ihnen bleiben die Flüchtlinge häufig in Kontakt oder stellen ihn, sobald sich in der von Krieg und Verfolgung geprägten Gesamtsituation die Gelegenheit bietet, wieder her. Beides steht einem kompletten „Rollenverlust" entgegen, wie Goffman (1973: 25) ihn als Folge der Schranke beschreibt, die totale Institutionen „zwischen dem Insassen und der weiteren Welt errichten". Der hier benutzte Singular entspricht dem Umstand, dass dieser Insasse als Einzelner und nicht als Mitglied einer Gruppe in die Anstalt kommt – anders als typischerweise im Flüchtlingslager.

Die mitgebrachten Strukturen von Flüchtlingsgruppen gehen über den Import einer bestimmten Kultur durch individuelle Insassen hinaus – ein Phänomen, das vor allem in der Forschung zu Gefängnissen diskutiert wurde (vgl. Trotha 1983: 47-59). Wenn einzelne Gefangene kulturelle Elemente eines spezifischen Milieus in die Anstalt mitbringen, stehen die betreffenden Personen damit noch nicht in verfestigten Beziehungen zueinander. Dagegen beinhalten die in Flüchtlingslager importierten Strukturen bereits eta-

blierte Beziehungen zwischen spezifischen Individuen. Nicht nur Positionen, auch die Positionsinhaber sind innerhalb der Gruppierung bekannt. Die Beteiligten kennen die zur Verfügung stehenden Positionen, ihren eigenen Platz und den ihres Gegenübers.

Die importierten Strukturen unter Lagerflüchtlingen sind Teile von etablierten sozialen Ordnungen, und bestimmte Mitglieder haben bereits Positionen in der Ordnung inne. Beide Merkmale tragen dazu bei, dass sich durch den Lageraufenthalt die mitgebrachten Strukturen zwischen den Insassen nicht völlig verändern. Keine Ordnung, die im Flüchtlingslager unter den Flüchtlingen entsteht, ist gänzlich unabhängig von deren importierten Strukturen. Im Unterschied zu totalen Institutionen haben es die Verwaltungen in Flüchtlingslagern von Beginn an mit kollektiven Akteuren als Klientel zu tun. Ein Vergleich der Flüchtlingslager Meheba und Nangweshi zeigt, wie importierte soziale Strukturen die politische Ordnung von Lagern dabei ganz unterschiedlich prägen können.

14.2 FRAGMENTIERTE PARALLELSTRUKTUREN: *CHIEFS* UND *CHAIRMEN* IN MEHEBA

Nach Meheba kamen die meisten Flüchtlinge in kleinen Gruppen. Sie brachten separate Strukturen mit, die jeweils nur für die Angehörigen dieser Gruppe gültig sind. So kam über die Jahre eine Reihe ‚traditioneller' *Chiefs* vor allem der Luvale und Lunda aus der angolanischen Provinz Moxico in das Settlement,[4] jeweils mit einer Anzahl von Gefolgsleuten oder *‚subjects'*. Dort jedoch können die *Chiefs* ihre hergebrachte Herrschaft nicht ausüben.[5] Die Lagerverwaltung weist sie nachdrücklich darauf hin, dass im Flüchtlingslager die Macht nicht bei den *Chiefs*, sondern bei den gewählten Flüchtlingsvertretern liegt, den *Road Chairmen* und *Zone Chairmen*. *Chief* Toh Muzala Likonge erzählt, wie Regierung und UNHCR das begründen:

> „We can say the Government of Zambia and the United Nations and the owners of the country, the owners of the place, they are the ones who cut it to us [said it plainly to us; Anm. Übers.] that since you have come from your country, as I am, can I go grab the chieftainship of that my fellow Kaonde chief? No. It should not be. Even with them it is the same, that ‚chieftainship is in your home, not here'. Yes: no matter how much you talk, never, because where you came from is where chieftainship is. Not here. That is how they guard us with the owners of the country" (üL).

Das Häuptlingtum, der legitime Herrschaftsanspruch der angolanischen *Chiefs*, ist bei der Flucht an ihrem Herkunftsort zurückgeblieben. Die administrativ eingesetzte Struktur der *Chairmen* ist eines der Argumente dafür, dass den angolanischen *Chiefs* in Meheba keine Macht zuerkannt wird. Ein Weiteres wird in der Interviewpassage deutlich: Das Lager Meheba liegt auf dem Gebiet zweier sambischer Kaonde-*Chiefs*.[6] Diese befinden sich an ih-

rem Heimatort, wo ihnen die Häuptlingsmacht nicht durch angolanische Flüchtlinge genommen werden kann.

Sambische *Chiefs* – „owners of the land"

Die sambischen *Chiefs*, die das Land für das Settlement Meheba zur Verfügung gestellt haben, besuchen das Lager ab und zu, besonders zu festlichen Anlässen. In den Entscheidungsprozessen des Lagers spielen sie kaum eine Rolle. Gleichwohl sind sie unter den Flüchtlingen als Eigentümer des Landes bekannt. José Musole erklärt über einen der sambischen *Chiefs*: „We know him because we know that the place in which we are living belongs to him." Zwar ‚gehört' die Herrschaft in Sambia den sambischen *Chiefs*, die Flüchtlinge sind aber nicht deren ‚Untertanen': „We are not his subjects, we are subjects of other chiefs in Angola where we came from, he also has his own subjects, the Kaonde people" (dL).

Wenngleich sich die Flüchtlinge den *Chiefs* ihrer angolanischen Herkunftsregionen zugehörig fühlen, haben einige von ihnen Beziehungen zu den örtlichen sambischen *Chiefs*, die typische Praktiken des ‚traditionellen' Häuptlingtums umfassen. So bestehen zwischen einigen Flüchtlingen und den sambischen *Chiefs* ökonomische Beziehungen, die nicht über die Lagerverwaltung vermittelt sind und gelegentlich zu Konflikten mit (und zwischen) anwesenden Hilfsorganisationen führen.[7] Die Flüchtlinge haben über das Land hinaus, das ihnen die Lagerverwaltung zugewiesen hat, Ackerflächen vom örtlichen *Chief* zur Verfügung gestellt bekommen und liefern ihm einen Teil der Ernte als Abgabe. Als das Lager um die Zone H (von den Bewohnern nach dem dort fließenden Fluss *Kamiva* genannt) erweitert wurde, wurde das Land, das der *Chief* an Flüchtlinge ‚verpachtet' hatte, zu Lagergebiet und von neu ankommenden Flüchtlingen besiedelt. Der *Chief* selbst kam mehrmals in das betreffende Gebiet, um den Neuankömmlingen ausreichend Land anzubieten und so Konflikte um das bereits verpachtete zu vermeiden. Dies erzählt der angolanische *Chief* Manuel Chiyaze:

> „He [the chief; KI] comes sometimes. When he comes he arrives at [Road] 36, even at Kamiva he came three times to meet the people, to talk about the land and farms. [...] He said: ‚You the visitors who have come, the new arrivals, don't quarrel with the old settlers about land, there is a lot of land here, I can give you some of the land so that you use it for your farming.' Because the old settlers give him tribute for the land they use. [...] They are refugees who came earlier" (dL).

Im Jahr der Feldforschung müssen die angolanischen *Chiefs* unter den Landnutzern keine Abgaben zahlen, berichtet *Chief* Manuel Chiyaze weiter: „He said you are also chiefs as I am, even if you've come into my country you shouldn't give a tribute." In dieser Geste erkennt der sambische *Chief* das Häuptlingtum der geflohenen *Chiefs* grundsätzlich an, ohne den Herrschaftsanspruch über sein Gebiet aufzugeben. Die übrigen Flüchtlinge, die

Land des sambischen *Chiefs* bebauen, liefern ihren Tribut an eine von diesem bestimmte Person in *Kamiva*, die die Abgaben sammelt und dann an den *Chief* übergibt. Wie ein anderer Flüchtling berichtet, zahlten zunächst auch die Neuankömmlinge der Zone H Abgaben an den sambischen *Chief*; sie beschwerten sich jedoch bei der Lagerverwaltung, so dass nun nur die „old settlers“ für ihr zugepachtetes Land Tribut zahlen.

Die Besuche eines sambischen *Chiefs* bei der Flüchtlingsbevölkerung sind zwar selten, finden jedoch nicht nur in Spannungssituationen wie der in *Kamiva* statt. Die bereits seit den siebziger Jahren in Meheba lebende Silepo Ndunduma erinnert sich an eine ähnliche Ansprache des damaligen sambischen *Chiefs* bald nach ihrer Ankunft im Lager:

> „He came to address us, to tell us that we had to stay properly amongst ourselves, and with the people we found, so that, if we don't fight, we live in harmony, one day or the other, we would go back to our homeland“ (dU).

Auch die hier beschriebene Häuptlingsansprache zielt darauf ab, Konflikte zwischen den Flüchtlingen sowie zwischen Flüchtlingen und lokaler Bevölkerung („the people we found“) zu vermeiden. Witwe Ndunduma lebt in dem älteren Teil des Lagers, mehrere Stunden Fußweg von *Kamiva* entfernt, und zwischen den beiden hier berichteten Ansprachen sambischer *Chiefs* liegen über 20 Jahre. Die Inhalte der Reden mit der Mahnung zu friedlichem Zusammenleben sind sich allerdings auffallend ähnlich.

Die lokalen *Chiefs* haben formal keinen Platz in der Ordnung des Flüchtlingslagers. Informell jedoch treten sie gelegentlich auf, in übergeordneter Stellung den Flüchtlingen gegenüber. Ohne dass die Flüchtlinge sich als ihre ‚Untertanen‘ sehen, beinhaltet ihre Beziehung zu den sambischen *Chiefs* rituelle und ökonomische Praktiken des Häuptlingtums.

Angolanische *Chiefs* in Meheba: Ausgesetztes Häuptlingtum

In Meheba leben einige Flüchtlingsgruppen, die mit ihren angolanischen *Chiefs* aus ihren Herkunftsregionen nach Sambia kamen. Die Beziehung dieser Flüchtlinge zu ihren *Chiefs* ist ambivalent. Sie sehen die *Chiefs* nach wie vor grundsätzlich als solche an. Gleichzeitig erklären sie, dass deren Macht durch die administrativen Strukturen des Lagers quasi ausgesetzt ist. Diese gegenläufigen Tendenzen äußern sich in der differenzierten Erläuterung von Fernando Katayi auf die Frage, ob seine Familie einen *Chief* in Meheba hat:

> „We know that in the settlement we are not allowed to have a chief, otherwise we have a chief from Angola, we have a chief, but because we are not allowed to have a chief we don't consider him as a chief, but we have a chief. Otherwise a chief, if there is a chief for this place, for Zambia, then he is supposed to be outside the settlement“ (dLN).

Die Flüchtlinge haben einen *Chief*, da sie aber im Flüchtlingslager keinen haben dürfen, sehen sie ihn nicht als *Chief* an. Die Zuständigkeit des lokalen sambischen *Chief* ist nach dieser Aussage auf das Gebiet außerhalb der Lagergrenzen beschränkt. Das Motiv des *ausgesetzten Häuptlingtums* findet sich nicht nur bei Flüchtlingen ohne Position wie Fernando Katayi; ähnlich äußern sich auch angolanische *Chiefs* und ihre Familien, beispielsweise in der Formulierung „I belong to the royal line of Moxico, but here I'm just a person" (dL). Die *Chiefs* sind und bleiben *Chiefs*, doch ihre Herrschaft ist ausgesetzt, solange sie und ihre Gefolgsleute im Flüchtlingslager in Sambia sind. Dort sind sie ‚nur Personen'.

Mehrfach erklären Flüchtlinge, es gebe keine *Chiefs* in Meheba. Dies sagt zunächst auch Fernando Katayi, führt aber im weiteren Verlauf des Gesprächs aus: „There are many chiefs around the Roads. They just stay, they don't show themselves as chiefs because they know the regulations of the camp" (dLN). José Musole, ein Nachbar der Familie Katayi, erklärt:

„Even the chief, even us his subjects, are all suffering together, here as refugees, there is nothing we can do. That's why we are saying: Let them take us back, because when we go back, we really become his subjects of our chiefs and they become our chiefs and then we have our communication renewed" (dL).

Das Flüchtlingslager ist ein Ort, an dem *Chief* und Gefolgsleute ‚gemeinsam leiden'. Indem sie alle gleichermaßen unter den *master status* des Flüchtlings fallen, ist ihre spezifische Beziehung zueinander gestört. Sie können nichts daran ändern. Erst nach der Rückkehr nach Angola wird das frühere Herrschaftsverhältnis zwischen ‚Untertanen' und *Chiefs* wiederhergestellt werden. Für José Musole ist das ein Grund, die baldige organisierte Repatriierung zu fordern: „Let them take us back".

Auch die *Chiefs* selbst erwarten, dass sie ihre Stellung nach der Repatriierung wieder einnehmen werden. Das Häuptlingtum gilt den Flüchtlingen in Meheba, *Chiefs* und anderen, als ewige Institution. Das Häuptlingtum kommt von Gott, so die Begründung aller drei befragten angolanischen *Chiefs:*

„That's how important we are, because we are the owners of the land, the owners of the earth, we were brought down by God, nobody else" (*Chief* Manuel Chiyaze; dL).

„Chieftainship means like God when creating the earth, the heavens and the trees, when putting all those things, He saw that there was no human being. That is when he put a person there to be like chieftainship and government" (*Chief* Toh Muzala Likonge; üL).

„It's from heaven that God sent down chieftainship to earth, because he saw that, people, the earth cannot go ahead without chieftainship. If people on earth are with-

out chieftainship, then things will be destroyed, that's how he sent down chieftainship to guard the people, to keep them" (*Chief* Kutwa; dL).

Chief Kutwa bezeichnet die Aufgabe der Chiefs auf der Erde mit dem gleichen Wort, das die Luvale-Flüchtlinge häufig zur Benennung der Lageradministration beziehungsweise ihrer Tätigkeit verwenden: „those who are keeping us" (Luvale *vatulama*: to keep, to guard). Es ist die gleiche Funktion, die entweder ‚traditionelle' Chiefs oder aber die Lagerverwaltung (mit den von ihr über Wahlen eingesetzten Flüchtlingsvertretern) ausüben können. Die althergebrachte und gottgegebene Aufgabe der Chiefs – „to guard the people, to keep them" – ist im Flüchtlingslager institutionell anderen Akteuren zugeschrieben. Entsprechend schildern es die befragten Chiefs: Ihre Macht und ihr Respekt sind in Angola, nicht in Meheba:

„We are known in Angola, that's where we are known as chiefs, in our villages. Here we are not known, we are not respected. Even the UN says: ‚We know the leadership of the chairmen; your leadership as chiefs, we don't know it.' So we don't get any money here, and so that's why we say our respect is in Angola" (*Chief* Manuel Chiyaze).

„And when we came here, we found a rule that there's no chieftainship here. Chieftainship is in the country of Angola where I came from. Here you just live as a refugee" (*Chief* Kutwa).

Beide Sprecher haben vor allem die Verwaltung im Blick, wenn sie sagen, sie seien im Flüchtlingslager nicht als *Chiefs* bekannt und anerkannt. *Chief* Manuel Chiyaze spricht explizit von den UN, die nur die *Chairmen* als Flüchtlingsvertreter anerkennen. *Chief* Kutwa bezieht sich auf eine ‚Regel', dass es im Flüchtlingslager kein Häuptlingtum gibt, auch dies verweist auf die Normen der Lagerverwaltung. Die Flüchtlinge, so die einhellige Aussage der *Chiefs*, zollen ihnen durchaus Respekt. Diese soziale Grenzziehung ist für die *Chiefs* unter Lagerbedingungen allerdings nicht immer ein Vorteil, erzählt *Chief* Likonge: „Respect they give me. That is why as I said that I am lamenting because when I try to go and ask for piece work anywhere, they say: ‚No, you are a chief.'" Es wäre ein Bruch mit den Normen des Häuptlingtums, wenn ein *Chief* Gelegenheitsarbeiten für einen gewöhnlichen Menschen ausführt. Daher verweigern ihm andere Flüchtlinge diese Möglichkeit, sich etwas Geld oder Lebensmittel zu verdienen. Die Anerkennung der *Chiefs* durch die übrigen Flüchtlinge schlägt sich in Handlungsnormen nieder, die über eine Distinktion „in ‚name and greeting only'" deutlich hinausgehen – so eingeschränkt beurteilt Michael Barrett (1998: 20) die Stellung der *Chiefs* in Meheba. Gleichwohl haben die *Chiefs* mit ihrer Flucht nach Meheba erheblich an Macht und Status verloren, und dies vor allem an die gewählten Flüchtlingsvertreter, die *Chairmen*.

Die Verwaltung sieht nicht die *Chiefs*, sondern die gewählten *Chairmen* als seine Ansprechpartner in der Flüchtlingsbevölkerung. Gleichzeitig sind sich die Mitarbeiter bewusst, dass es angolanische *Chiefs* und andere Älteste (*elders*) in Meheba gibt, die von der Bevölkerung als solche anerkannt werden. Wie mir ein Regierungsmitarbeiter erklärt, können sie jedoch wegen der in der sambischen Verfassung verankerten Rolle der sambischen *Chiefs* keinen politischen Einfluss im Lager haben, das ‚würde Verwirrung stiften'. Innerhalb der Lagerbevölkerung können die angolanischen *Chiefs* etwa bei ‚traditionellen Konflikten' Ansprechpartner der Flüchtlinge sein, nicht jedoch für die sambische Regierung: „It's okay when they go to their elders, and they have influence on the people, but the government rather relies on the chairmen." Tatsächlich war während der Feldforschung kein Fall zu beobachten, in dem sich Verwaltungspersonal an angolanische *Chiefs* gewandt hätte, damit diese als Intermediäre zur Flüchtlingsbevölkerung fungieren.[8]

Allerdings nimmt die Verwaltung durchaus Rücksicht auf die Sonderstellung der angolanischen C*hiefs*. Allgemein betont der zitierte Regierungsmitarbeiter: „But we know they are here and we still give them respect." Das kommt zum Beispiel während der Repatriierung zum Tragen. Zwei Wochen nach Beginn der Buskonvois nach Angola kommt ein *Zone Chairman* mit elf angolanischen C*hiefs* zum Mitarbeiter einer NGO, die an der Repatriierung beteiligt ist. Er erläutert mir später:

> „It seems that the basis of the problem was that as chiefs, it was not right for them to ride in the bus with their subjects. And when it comes to the Departure Centre, in an African tradition it may not be right for them to share the dormitories with the others. So for that, [this NGO] can arrange something, for example there is a room/shelter(?) for cooking (?), and we could let the chiefs sleep there. But transport is not our responsibility, but we can take it up with IOM and maybe discuss with them if they can get an extra minibus or something. Like this, the refugees have to come to [this NGO] through their leaders" (Gesprächsprotokoll nach der Interviewmitschrift).

Das NGO-Personal ist grundsätzlichen bereit, auf die besonderen Anliegen der *Chiefs* einzugehen. Darin liegt eine gewisse Anerkennung ihrer Position – und allgemein, wie es dieser Mitarbeiter formuliert, für ‚afrikanische Tradition'. Hier zeigt sich eine Traditionalisierung des Häuptlingtums. Der Anspruch der *Chiefs* auf Sonderbehandlung gilt erst durch deren Verankerung in ‚afrikanischer Tradition' als legitimiert. Während diese Zuordnung zur Tradition den besonderen Respekt vor den Chiefs rechtfertigt, unterstreicht sie gleichzeitig den Gegensatz des Häuptlingtums zur modernen, bürokratischen Lagerverwaltung. In dieser Opposition liegt auch eine implizite Rechtfertigung dafür, die Chiefs aus den offiziellen administrativen Prozessen auszuschließen.

Trotz dieser Anerkennung sind die Verwaltungsorganisationen für die *Chiefs* nur über ihre gewählten *Chairmen* zugänglich – die der Sprecher hier, wie umgangssprachlich im Lager allgemein üblich, als ihre „leaders"

bezeichnet. Es ist der *Zone Chairman*, der die elf *Chiefs* zum Bürokomplex in Road 36 bringt. Dass sie die Administration nicht direkt ansprechen können, gilt für die *Chiefs* genauso wie für alle anderen Flüchtlinge, die nicht in die Position eines Flüchtlingsvertreters gewählt wurden.

Strukturen des Häuptlingtums werden in das Flüchtlingslager Meheba importiert, dort jedoch findet eine administrative Entmachtung der *Chiefs* statt. Innerhalb der Flüchtlingsgruppen haben sie nach wie vor eine Respektposition und nehmen gelegentlich zumindest informell einige Aufgaben etwa als Berater bei Streitfällen wahr. Die Verwaltung jedoch erkennt nur die gewählten *Chairmen* als legitime Vertreter der Flüchtlinge und Ansprechpartner an. *Chiefs* wie andere Flüchtlinge sehen das Häuptlingtum im Flüchtlingslager als ausgesetzt an und erwarten seine Restituierung, nachdem sie nach Angola zurückgekehrt sein werden.

Chiefs und die Wahlen von Flüchtlingsvertretern

Im Flüchtlingslager Meheba haben die *Chiefs* nur einen strikt informellen Einfluss auf ihre ‚Untertanen'. Die Lagerflüchtlinge sehen den Einfluss, den in der Herkunftsregion die *Chiefs* hatten, im Flüchtlingslager wenn nicht bei der Verwaltung, dann bei den gewählten Flüchtlingsvertretern. Zur Zeit der Feldforschung sind das oft jüngere Männer, die teilweise lesen und schreiben, manchmal sogar Englisch sprechen können.

In früheren Jahren wurden durchaus *Chiefs*, die aus Angola nach Meheba kamen, dort als Flüchtlingsvertreter gewählt. Diese Kontinuität erregte aus verschiedenen Gründen das Missfallen der Lagerverwaltung. Die Rede ist von Korruption der *Chiefs*, die ihre althergebrachten Netzwerke in Verbindung mit der Position als *Chairman* zu ihrem Vorteil nutzten. Laut einer UNHCR-Mitarbeiterin verlangten *Chiefs* in *Chairman*-Positionen von der Bevölkerung Tribute, etwa Teile der Essensrationen, und glaubten insgesamt, sie könnten weitermachen, wie sie es als *Chiefs* gewohnt waren. So entwickelten die „traditional chiefs" mit der damals fast allein agierenden *lead agency* ein ‚korruptes' System:

> „That was what we found in Meheba. [The NGO functioning as *lead agency*] was part of the system, for a looong time. You can trace it to the system that they brought from their own place. [...] We decided we can't allow it, even UNHCR local staff was part of the whole thing. [...] We needed to change the leadership structure; it was difficult because UNHCR was involved in the exploitation, and the Angolan chiefs, when it's part of the system you have to attack four sides: the IP, the population, the chiefs and UNHCR. We did it at the expense of staff: [The *lead agency*] dismissed many, UNHCR brought international staff. That was a change which came after those scandals" (Gesprächsprotokoll).

Diese Mitarbeiterin führt die ‚korrupte' Amtausübung der als *Chairmen* eingesetzten angolanischen *Chiefs* einerseits auf den Import von Strukturen

aus der Herkunftsregion zurück: „You can trace it to the system that they brought from their own place". Andererseits ist es die Verwicklung von NGO- und UNHCR-Personal in dieses „System", die es so unerträglich macht. Dass es die Initiative von höheren Ebenen der Organisationen war, die Struktur der Flüchtlingsrepräsentation zu ändern, schildert die Gesprächspartnerin mit deutlichen Worten. Ein ‚Angriff' auf vier Seiten war notwendig: auf die NGO (die *Implementing Partner* war), auf die Lagerbevölkerung, auf die *Chiefs* und auf die UNHCR-Präsenz vor Ort. Der daraus resultierende Wandel betraf nicht nur die *Chairmen*, sondern auch Organisationspersonal, das in großer Zahl ausgewechselt wurde.

Allerdings führte nicht nur die ‚Korruptheit' der als *Chairmen* agierenden *Chiefs* zu deren systematischer Verdrängung aus den Repräsentantenpositionen. Dagegen spricht, dass nicht nur in Meheba, sondern in den unterschiedlichsten Flüchtlingslagern überproportional häufig jüngere Männer mit Schulbildung als Flüchtlingsvertreter fungieren.[9] Offensichtlich bevorzugt die Administration solche Flüchtlinge als Ansprechpartner, die über Schulbildung verfügen oder zumindest bürokratischer Verwaltung nicht fremd gegenüberstehen. In der bürokratischen Ordnung des Flüchtlingslagers verliert die ‚traditionelle' Herrschaft an Boden.[10]

Die Präferenz der Lagerverwaltung für junge *Chairmen* mit Schulbildung wurde den Flüchtlingen in Meheba, also den Wählerinnen und Wählern, erfolgreich übermittelt, wie Justina Kuwaha erzählt:

> „These days, wisdom is with the youth. [...] in the beginning there were old people but it came nowadays that, because elders are destroying people, there should be those young people who hold pens. [...] In the past days, when putting the chairman [...] they chose elders. But they were not working well. That is why those our leaders of decision-making who guard us, that is where they refused it" (üL).

Nicht nur sollen die Älteren nicht mehr als *Chairmen* gewählt werden, die jüngeren sollten sich zudem dadurch auszeichnen, dass sie ‚den Stift halten', also schreiben können. Auf Nachfrage bestätigt Justina Kuwaha nochmals, dass es die „administrators" waren, die die Wahlen von *elders* als Flüchtlingsvertreter beendeten. Der hier angeführte Grund – „elders are destroying people" – verweist auf den Vorwurf der Hexerei, die verstärkt mit älteren Menschen assoziiert wird.

Offiziell sind die Wahlen der Flüchtlingsvertreter frei. Gleichwohl trugen die Präferenzen der Verwaltung zu einem Wechsel in den Repräsentantenpositionen bei, von Ältesten und Chiefs hin zu jüngeren Leuten. Dies zeigen Gespräche mit Flüchtlingen ebenso wie mit Organisationsmitarbeitern (s.a. Barrett 1998: 21). Gleichzeitig übten die informellen, importierten Netzwerke Druck auf die Wählerschaft aus, diesen älteren Verpflichtungen Rechnung zu tragen. Das konnte dazu führen, dass etwa in einer Straße zwar der alte *Chief* nicht als Flüchtlingsvertreter wiedergewählt wurde, stattdessen aber niemand anderer als sein Neffe. In einem anderen Fall berichtet

Barrett (ebd.: 20) von einem *Road Chairman*, dessen Vater ein *Chief* war. Wie ein Flüchtling mir im informellen Gespräch erklärt, kann die Wahl eines jungen Verwandten des jeweiligen *Chief* einen Kompromiss darstellen, der die Ansprüche der alten *Chiefs* ebenso zufrieden stellt wie diejenigen der Verwaltung. Bei der weitgehenden Entmachtung der *Chiefs* bleibt die Macht in diesen Fällen in der Familie – die an ‚traditionell' begründeter Herrschaft einbüßt, ihren Einfluss aber diversifiziert und sich so Anteile bürokratischer Herrschaft sichert, soweit das für Flüchtlinge im Lager möglich ist.[11]

Exkurs: Magie und Macht im Flüchtlingslager

Im Alltag der Flüchtlingslager spielt Hexerei eine wichtige Rolle. Sie dient als Erklärung für Krankheiten, Todesfälle, Behinderungen oder Sandtromben. Für viele Flüchtlinge stellt Hexerei eine Tatsache dar; vor allem in Nangweshi schildern andere sie als Aberglauben, der in der Flüchtlingsbevölkerung (ebenso wie außerhalb des Lagers) verbreitet ist.[12] Mitarbeiter von Hilfsorganisationen dagegen sprechen kaum über das Thema.[13] Das Phänomen der Hexerei in Flüchtlingslagern umfassend zu diskutieren, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.[14] Im Folgenden sollen jedoch einige Aspekte angesprochen werden, die für die politische Ordnung des Flüchtlingslagers – insbesondere die Machtdynamik innerhalb der Flüchtlingsbevölkerung und die Eingriffsmöglichkeiten der Verwaltung in diesen Bereich – von Belang sind.

Hexerei ist in weiten Teilen Afrikas eng mit Fragen der Macht verbunden. Von der lokalen bis zur staatlichen Ebene ist Politik von Hexerei-Diskursen durchzogen (vgl. Geschiere 1997: 200). Hexerei erweist sich dabei als fester Bestandteil afrikanischer Moderne, ist also keinesfalls ein rein ‚traditionelles' Phänomen (vgl. Moore/Sanders 2001: 10-13). Auch in neu entstehende politische Arenen findet der Themenkomplex Hexerei unmittelbar Eingang (vgl. Geschiere 1997: 7). Davon ist im Flüchtlingslager insbesondere die vom internationalen Flüchtlingsregime etablierte Einrichtung der gewählten *community leaders* betroffen.

In Meheba ist Hexerei eine Ressource im Kampf um das Amt des *Chairman*, das zu einem gewissen Grad, jedenfalls innerhalb der Bevölkerung, eine Machtposition darstellt. Aus seiner Forschung im Jahr 1997 berichtet Barrett (1998: 22), dass besonders vehemente Hexereivorwürfe dort auftraten, wo Flüchtlinge um eine Position als *Chairman* konkurrierten. Während meiner Forschung wird Hexerei vor allem in Verbindung mit dem administrativ verordneten Wechsel in den *Chairmen*-Positionen angesprochen. Justina Kuwaha erklärt: Weil die Älteren ‚Leute zerstören', werden seit einiger Zeit jüngere Flüchtlinge als *Chairmen* gewählt. Dieses ‚Zerstören' dient als Begründung dafür, dass die Verwaltung einen Wechsel von älteren auf jüngere Flüchtlingsvertreter initiiert. Es stellt jedoch gleichzeitig ein Problem dar, wenn dieser Wechsel durchgeführt wird. Die bisherigen

Chairmen, Ältere und *Chiefs*, könnten Hexerei gegen die jüngeren Männer einsetzen, die die Verwaltung als Flüchtlingsvertreter favorisiert. Justina Kuwaha führt das Problem und seine Lösung weiter aus (üL):

> KI: In the earlier days, the elder people were the chairmen, now that it has changed that chairmen should be young people, what do those elders say? [...] Do they agree or how is it?
> JK: Yes, because it was announced that ‚now that we have put young people, none of the young people should die. If they die, then we know that it is you elders'. That is how they have accepted it. They have accepted it. Yes. Because, since they were promoted, we have not heard if anyone say ‚the chairman this side has died or has done what'. No. Nobody. Yes.
> KI: Who made this announcement, who said this or who was in front to deliver that information?
> JK: The ones, the elders, of the offices and the ones who were angry because in earlier years they saw many chairmen killing each other. That is how time came to give the young people, and started [blasting?] them in those words saying ‚if we see that among these young people we are putting one dies, it is you, the elders.' Yes.
> KI: And those who were killing each other, how were they killing each other, is it by witchcraft?
> JK: They were killing each other with witchcraft.
> KI: So then when those old people heard that announcement, they would not then bewitch people?
> JK: No, we have not seen it. Yes.
> KI: If it happened, what would happen?
> JK: What would happen is, the person chosen would not last long before they die.
> KI: To those who killed him/her, what would happen if the person died?
> JK: It is seen on their relatives. They feel bad about the death of their relative who died. Then, they go to divine. When they go to divine, they find him/her. But, sometimes they fight or they take it for resolution [to be judged; d. Übersetzer]. And some, they fear, they just take it to the office. Taking it [the case; d. Übersetzer] there, nothing tangible is seen. It is just destruction, you have already been destroyed. That is all, it is finished.
> KI: Then, would the administration punish somebody in such a case or going there is it just to discuss and reconcile.
> JK: They, if you are lucky, you are lucky, they will just arrest you. He/She goes to jail. That person will come back. He/She will do nothing, but to eat beans only and come back. Nothing else will happen. Some, there is not even divination, they are just killed, they are just killed, that is all.
> KI: Where do the witch finders come from? Do they live nearby or should they come from outside Meheba?
> JK: In the beginning, we were with (we had) Chibonga who was outside Meheba, in Zambia, there outside Meheba. He is the one we were with. For now, here, where we are, no one. We have them, those to whom you can just go to be healed

> when you are troubled or bewitched. Not again catching a witch/wizard, no. We have not seen it since Chibonga's death. Yes. Those to die (the dying) are dying. If you are lucky you have been taken to a healer and you are well. Then you are lucky. Yes.

Dass abgesetzte ältere *Chairmen* ihre neu gewählten, jüngeren Nachfolger durch Hexerei umbrachten, wurde nach dieser Darstellung verhindert, indem unter anderem die Verwaltung warnte: In so einem Fall wisse man, dass sie, die Älteren, die Täter seien. Nach dieser Bekanntmachung haben sich keine *Chairmen* mehr durch Hexerei gegenseitig umgebracht.

Im angesprochenen Hexereidiskurs um die *Chairmen* von Meheba treten magische Praktiken nicht primär als Mittel auf, um Macht neu zu gewinnen.[15] Dagegen steht im Vordergrund, dass bisherige Machthaber ihre Positionen zu behalten, zurückzugewinnen oder ihren Verlust zu rächen streben. Hexerei schreiben die Lagerflüchtlinge in erster Linie den alten, nicht den neuen ‚Eliten' zu.

Die Hexereigerüchte um *Chairmen* scheinen zur Zeit der Feldforschung verklungen, gleichwohl gibt es weiterhin Hexereidiskurse in Meheba. Das Vorgehen bei einem Verdacht auf Hexerei schildert Justina Kuwaha Schritt für Schritt. Um die Schuldigen zu finden, wendet man sich an einen Hexenseher (*witch finder* oder *diviner*) – allerdings haben die Flüchtlinge in Justinas Umfeld seit dem Tod des sambischen Hexensehers Chibonga keinen Zugang mehr zu einem solchen Seher. Ist ein Schuldiger ausfindig gemacht, dann bringen die Angehörigen des Opfers den Fall entweder vor ein Gericht oder zur Lagerverwaltung, den *offices*. Als Folge tut die Verwaltung meist nichts Handfestes, allenfalls wird der oder die Schuldige verhaftet, isst im Gefängnis Bohnen und kommt dann zurück. Wird kein Hexenseher hinzugezogen, dann sterben die Opfer, und nichts weiter geschieht. Wenn die Flüchtlinge keinen Hexenseher haben, bleibt nur der Gang zu einem traditionellen Heiler (*witch doctor*), der in manchen Fällen das Opfer vor dem Tod bewahren kann.

Die Rolle der Lagerverwaltung in Fällen von Hexereianklagen bleibt unklar. Flüchtlinge berichten mehrfach, dass Fälle von Hexerei an die Verwaltung herangetragen werden. Nach den Informationen eines Flüchtlings braucht ein auswärtiger, sambischer *witch finder* ein Genehmigungsschreiben des *Refugee Officer*, um in das Lager kommen und seine Arbeit auszuüben. Ein Regierungsmitarbeiter verneint das: Eine Regierungsstelle kann nach der sambischen Verfassung keinen Hexenseher in einen Streitfall einbeziehen. Kommen Flüchtlinge mit einem Hexereifall zum Büro des *Refugee Officer*, verweist er sie vielmehr an die lokalen Gerichte. Andernfalls würde es nur Beschuldigungen in der Flüchtlingsbevölkerung geben, Familien würden zerbrechen, da die *witch finders* Menschen beschuldigen. Gleichzeitig gesteht der Regierungsmitarbeiter zu, dass durchaus Hexenseher im Flüchtlingslager konsultiert werden. Die Regierungsmitarbeiter müssen sich aber heraushalten. In ihrer Ethnographie über Meheba zitiert Pow-

les (2000: 14) allerdings einen früheren *Refugee Officer*, der nach eigener Aussage im Jahr 1996 schätzungsweise 55 Prozent seiner Zeit damit verbringt, sich um Hexereifälle zu kümmern.

Von Seiten des UNHCR erklärt eine Mitarbeiterin in Genf (selbst aus einem Land, in dem Hexerei praktisch keine Rolle spielt):

> „Those who have the real power in the settlement are the local witch doctors. Everybody knows that. But the others don't want to collaborate with them; also UNHCR does not want to. [...] Therefore, the witch doctors are ignored by UNHCR" (Gesprächsprotokoll).

Flüchtlinge und Personal sind sich einig darüber, dass die *witch doctors* einflussreiche Akteure im Flüchtlingslager sind. Während die Flüchtlingsbevölkerung mit den Heilern interagiert – und damit die Voraussetzung für deren Macht schafft –, ignoriert UNHCR die *witch doctors* in der Regel. Die Berichte darüber, dass Flüchtlinge in Hexereifällen die Verwaltung beziehungsweise den Regierungsvertreter im Lager eingeschaltet haben, lassen es allerdings möglich erscheinen, dass sich die Administration nicht immer aus den Hexereiverfahren heraushält. Im Fall des UNHCR entspricht es seiner uneindeutigen Haltung zum Thema der Hexerei, dass diesbezüglich keine Politik schriftlich fixiert ist.[16]

In Zugzwang gerät die Lagerverwaltung dort, wo der physische Schutz von Flüchtlingen, die der Hexerei beschuldigt werden, auf dem Spiel steht. Im Lager Nangweshi werden während der Feldforschung drei ältere Flüchtlinge von ihrer Nachbarschaft beschuldigt, einen Menschen durch Hexerei umgebracht zu haben. Der Mann und die zwei Frauen haben selbst die Verantwortung für den Todesfall übernommen. Die Situation ist angespannt, und zunächst greift ein Flüchtlingsvertreter mit Kollegen ein. Er schildert, wie sie der aufgebrachten Nachbarschaft begegneten und die drei Beschuldigten zur Polizei brachten:

> „Wir haben sie zur Polizei gebracht, es gab wirklich diese Anklagen, und die Bevölkerung sagte, dass sie jene Leute nicht mehr sehen wollte, denn sie haben selbst erklärt, ‚es waren wir, die den Kerl *getötet* haben, die den Kerl *getötet* haben, wir haben den Kerl *getötet*'" (nP).

Dass er eingreift und die angeblichen Hexen zur Polizei bringt, bedeutet nicht, dass dieser Flüchtlingsvertreter die Existenz von Hexerei anerkennt: „Ich habe nie akzeptiert, dass diese Fälle als wahr behandelt werden." Die Anklage und zugleich Selbstbezichtigung, dass die drei Flüchtlinge einen anderen umgebracht haben, übernimmt er nicht. Er reagiert jedoch auf den eskalierenden Konflikt in seinem Zuständigkeitsbereich. Die Beschuldigten sind von anderen Flüchtlingen nicht nur verbal angegriffen, sondern auch geschlagen worden. An der weiteren Behandlung des Falles sind mehrere Akteure beteiligt: Der Lagerrat der Flüchtlinge und die lokalen sambischen

Autoritäten, und parallel dazu die humanitären Organisationen des Flüchtlingslagers.

UNHCR und CORD (als die für *Community Services* zuständige NGO) bringen die drei Beschuldigten im *Transit Centre* neben dem UNHCR-Compound unter, in dem sonst Neuankömmlinge vorübergehend wohnen, bis sie ein Grundstück im Lager bekommen. Die Hexereibeschuldigten leiden dort unter Schmähungen von Passanten. Als der Mann ein Seil bastelt und sich möglicherweise im Busch das Leben nehmen will, schalten sich wiederum UNHCR, CORD und die Polizei ein. Die drei Beschuldigten bekommen Feuerholz von den Verwaltungsorganisationen, „just to show they are part of us“. Sie fühlen sich aber isoliert und wollen nach Angola zurückkehren, denn „nobody wants to be near them here“. Daher mietet UNHCR schließlich einen Ochsenkarren an (für einen anderen Transport ist nicht genug Geld da) und bringt die angeblichen Hexen und Zauberer mit Proviant und *Voluntary Repatriation Forms* an die angolanische Grenze. „From there they can take care of themselves“, erläutert der UNHCR-Mitarbeiter in einem *Inter-Agency Meeting* den Beschluss.

Während die Lagerverwaltung die Hexereibeschuldigten zu ihrem eigenen Schutz aus der Nachbarschaft und schließlich aus dem Flüchtlingslager wegbringt, nimmt der Fall in den Händen des Lagerrates und dann der sambischen Behörden einen anderen Verlauf. Der bereits zitierte Flüchtlingsvertreter berichtet:

> „Sie wurden geschlagen, aber danach wurde der Fall zuerst zum [Flüchtlings-]Rat gebracht, der ihn zu lösen versuchte, aber sah, dass der Fall, ich möchte sagen, sehr sehr ernst war, also hat er den Fall an die Polizei weitergeleitet. Die Polizei hat auch gesagt dass nein, dieser Fall muss an das Gericht gehen, das Gericht in Kaanja [...]. Und dort hat das Gericht gesehen, dass es nichts gab, es gab gar nichts, also hat es die Leute zurückgeschickt, sie sind dort [im *Transit Centre*; KI]“ (nP).

Der Flüchtlingsrat und die lokale Polizei sehen den Fall als so ernst an, dass sie ihn an das lokale Gericht im Dorf Kaanja weitergeben. Das Gericht stellt fest, dass „es nichts gab“, und schickt die angeblichen Hexen in das Lager zurück. Dieser Verlauf zeigt eine Ambivalenz der örtlichen Justiz mit Blick auf Hexereianklagen. Indem das Gericht den Fall annimmt und verhandelt, erkennt es zu einem gewissen Grad die Idee an, dass der Vorwurf des Mordes durch Hexerei berechtigt sein *könnte*.[17] Diese Möglichkeit hat die Lagerverwaltung dagegen nicht geprüft. Indem das Gericht dann keinerlei Grundlage für eine Verurteilung sieht, weist es die Vorstellung zurück, Hexerei könnte ein Mittel zum Mord sein.

Zusammenfassend lassen sich mit Blick auf die politische Ordnung des Flüchtlingslagers drei Aspekte der Hexereidiskurse festhalten. *Erstens* durchziehen sie die im Flüchtlingslager neu eröffnete politische Arena der gewählten Flüchtlingsvertretung. Insbesondere um die Positionen der *Chairmen* in Meheba, die es in den Herkunftsregionen der Flüchtlinge nicht

gab, konkurrieren diese auch mit Drohungen und Verdächtigungen der Hexerei. Als Diskurs und Machtressource ist Hexerei den Flüchtlingen in beiden untersuchten Lagern bereits aus ihren Herkunftsregionen bekannt. Gleichzeitig schließt sie an entsprechende Deutungen und Praktiken in den sambischen Zufluchtsregionen an. Das zeigt sich in Meheba, wo sambische *witch finder* aus der Umgebung des Lagers zugezogen werden. Aus Jamba, dem ehemaligen UNITA-Hauptquartier, aus dem die Bevölkerung von Nangweshi fast geschlossen floh, werden von unterschiedlicher Seite spektakuläre Hexereiprozesse berichtet.[18] Unter den Flüchtlingen sind unterschiedliche Techniken der Hexerei bekannt, unter anderem eine, die deutlich an Landminen erinnert.[19] Nach Einschätzung der katholischen Priester des Lagers Nangweshi hat Hexerei unter dessen Bevölkerung allerdings weniger Einfluss als in der sambischen Gesellschaft.[20] Insbesondere in Meheba zeigt sich, wie Hexereidiskurse nicht nur an althergebrachte Vorstellungen und Praktiken anknüpfen, sondern sich an die Lagersituation mit der ihr eigenen Machtdynamik anpassen.

Zweitens zeichnet sich dieser Hexereidiskurs um die *Chairmen*-Positionen dadurch aus, dass stets die älteren Inhaber der Position und nicht ihre jüngeren Herausforderer oder Nachfolger unter Hexereiverdacht stehen. Im Lageralltag stellt Hexerei eine Ressource insbesondere für die Älteren dar und damit für diejenigen, die in den politischen Ordnungen der Herkunftsregionen und zunächst auch im Flüchtlingslager Machtstellungen innehatten. Dabei wirkt Hexerei nicht nur dadurch, dass sich – in den Interpretationen der Lagerbevölkerung – ältere Flüchtlinge unerwünschter Konkurrenten um Machtpositionen entledigen, indem sie sie durch Zauber töten. Vielmehr erreicht Hexerei ihre Reichweite vor allem als instrumentelle Macht, in Form von Drohungen (vgl. Geschiere 1997: 19). Dadurch, dass die Hexereidiskurse immer wieder neue Fälle bekannt machen, bleiben die Drohungen wirksam. Diejenigen, deren Gegnern Schlechtes zustößt, verfügen *glaubhaft* über die Möglichkeit, andere durch Hexerei zu bestrafen.[21]

Drittens fällt die uneindeutige Haltung der Verwaltung in den Flüchtlingslagern auf. Die Mitarbeiter von Regierung und humanitären Organisationen erklären, mit Hexereianklagen und deren Entscheidung nichts zu tun zu haben. So allgegenwärtig, wie Hexereivermutungen sind, ist die Lagerverwaltung jedoch kaum in der Lage, sich ganz aus der Regelung der damit einhergehenden Konflikte herauszuhalten oder sich auf den physischen Schutz von Angeklagten zu beschränken. Gleichzeitig bieten weder die christliche sambische Verfassung noch das mit westlichen Werten verbundene internationale Flüchtlingsregime die Möglichkeit, Fragen der Hexerei im Lager formal zu regeln. Die Organisationen der Lagerverwaltung beteiligten sich an der Behandlung von Hexereifällen daher nur partiell und oft inoffiziell. Lediglich auf die äußeren Symptome – wie die Misshandlung oder den sozialen Ausschluss von Hexereiverdächtigen – kann die Verwaltung in offizieller Funktion reagieren.[22] Mit der Hexerei bleibt eine wesentliche Dimension der Machtstrukturen innerhalb der Flüchtlingsbevölkerung

der expliziten administrativen Regelung und dem entsprechenden Zugriff der Lagerverwaltung entzogen.

14.3 IMPORTIERTE STRUKTUR IM INSTITUTIONELLEN GEWAND: DIE UNITA IN NANGWESHI

Anders als nach Meheba kamen nach Nangweshi die Flüchtlinge nicht über Jahrzehnte hinweg in kleineren Einzelgruppierungen, sondern großenteils innerhalb weniger Monate als Gruppe von etwa 12.000 Personen. Sie hatten vorher lange Jahre gemeinsam in Jamba gelebt, dem ehemaligen Hauptquartier der UNITA in Angolas Provinz Cuando-Cubango.[23] Jamba war geprägt durch eine strenge Militärverwaltung. Aus der UNITA-Basis wird von einer umfassenden Steuerung, Kontrolle und Disziplinierung der Bevölkerung in allen Lebensbereichen, grausamen Strafen, Hinrichtungen und Verschwinden vermeintlicher ‚Verräter' ebenso berichtet wie von einer überaus effizienten Gestaltung des Zusammenlebens. Was Dissidenten als ‚polpotianische Gesellschaft von Jamba' bezeichnen (vgl. Guerra 2002: 160), schildern mehrere Flüchtlinge als Lebensraum, in dem ‚die Partei' sie mit allem Lebensnotwendigen versorgte und sich um sie kümmerte (s.a. Miranda 2000: 22f.).

Aus Jamba flohen die Menschen in der Weihnachtszeit 1999 vor einer Regierungsoffensive, Anfang 2000 kamen viele von ihnen in Sambia an. Die ehemaligen Bewohner von Jamba stellen den Großteil der Bevölkerung im Hauptlagers Nangweshi. Im Jahr 2001 kamen weitere Flüchtlinge aus ländlichen Regionen im Südosten Angolas, der von der UNITA dominiert war. Sie lebten zunächst in sogenannten ‚Dörfern' am Rande des Lagers. Im Jahr 2002 wurde dann das *Nangweshi Extension Camp* eröffnet, wohin die Flüchtlinge, die später angekommen waren, umgesiedelt wurden.

Die Bevölkerung vor allem des Hauptlagers Nangweshi besteht damit größtenteils aus einer Gruppe, die sich lange vor der Flucht gebildet hat. Durch die Zugehörigkeit zur UNITA ist sie bereits in Angola hoch organisiert und diszipliniert. Diese Charakteristik prägt sie als Flüchtlingsbevölkerung von Nangweshi weiterhin.

„Das Volk der UNITA"

Es ist in Nangweshi kein Geheimnis, dass die Bevölkerung vor ihrer Flucht lange Jahre mit der UNITA verbunden war. Gleichwohl sprechen die Flüchtlinge nicht offen darüber. Unter ihnen ist allgemein bekannt, dass „Politik" im Flüchtlingslager verboten ist. Da die UNITA innerhalb der Lagerbevölkerung weiterhin einflussreich ist, sprechen diejenigen, die die Partei ablehnen, noch viel zögerlicher über sie. Mit Äußerungen über die Partei übertreten sie nicht nur das von der Lagerverwaltung vertretene Politikverbot, sondern stellen sich zudem gegen die ‚herrschende Meinung' – und dies

haben sie in den Jahren in Jamba als lebensgefährliches Verhalten einzuschätzen gelernt. Einem jungen Flüchtling wird erst bei Savimbis Tod klar, dass es auch Gegner der UNITA im Lager gibt, denn er bemerkt, dass sich einige Flüchtlinge über die Todesnachricht freuen. Freuden- wie Trauerfeiern finden allerdings hinter verschlossenen Türen statt.

Die Bevölkerung von Nangweshi unterstützt die UNITA nicht geschlossen. Das hängt unter anderem mit der Zwangsrekrutierung zusammen, die die UNITA (wie auch andere Kriegsparteien) umfassend praktizierte.[24] Nicht alle, die in Jamba unter UNITA-Verwaltung lebten und schließlich mit dieser Gruppe flohen, hatten sich der Partei freiwillig angeschlossen.

Gleichwohl fühlt sich ein großer Teil der Bewohner Nangweshis der UNITA nahe. Auch einige Verwandte Savimbis wohnen im Lager. Trotz des Politikverbots reagieren Flüchtlinge gegenüber dem Personal empfindlich auf negative Äußerungen über den UNITA-Führer. Als der *Refugee Officer* eine flapsige Bemerkung über den Tod Savimbis macht, beschweren sich einige Flüchtlinge beim *Field Office* des UNHCR. Dortiges Personal erzählt, die Flüchtlinge hätten unter anderem erklärt: „Savimbi was our leader and we loved him and we still love him." Ein ähnliches Erlebnis berichtet mir ein NGO-Mitarbeiter. Bei einer Autofahrt sagt er zu einer jungen Flüchtlingsfrau, die früher für seine NGO gearbeitet hat: „This war in Angola is because of the stupidity of two greedy people." Sie fragt, wen er meint. „I said: ‚Of course, Savimbi and Dos Santos'". Darauf hin sagt sie nichts mehr. Später erzählt ihm eine ältere Frau: „‚You have upset her very much, she is very close to Savimbi.' So I had to go to her and apologize, I was only joking, I respect Savimbi very much." Hinter der Entschuldigung des NGO-Mitarbeiters steht nicht nur sein Bestreben, mit den Flüchtlingen in einem freundlichen Verhältnis zu stehen. Sie zeigt auch, wie verfestigt und unangreifbar die Anbindung der Lagerbevölkerung an die UNITA und ihren Präsidenten Savimbi ist. Wenngleich strikt informell, gilt die Nähe zur UNITA in Nangweshi als legitim, und zwar über den Kreis der Flüchtlinge hinaus. Der NGO-Mitarbeiter ist der jungen Flüchtlingsfrau, als ihr ehemaliger Chef und mit den ungleich größeren Ressourcen eines Organisationsmitarbeiters, deutlich an Macht überlegen. Gleichwohl *muss* er sich bei ihr entschuldigen, als er sie in ihrer emotionalen Bindung an Savimbi verletzt; er fühlt sich sogar gezwungen, dem UNITA-Führer, den er frei heraus als dummen und gierigen Mitverantwortlichen für den Krieg bezeichnet hat, seinen Respekt zu erklären.

Flüchtlinge in Nangweshi ordnen sich selbst der UNITA zu, und sie wissen, dass sie von außen als UNITA-Anhänger gesehen werden. Dies wird bei ihren Überlegungen zur Repatriierung deutlich. Ein Teil von ihnen zögert, nach Angola zurückzugehen, weil sie dort wegen ihrer Verbindung zur UNITA Repressionen der MPLA-Regierung fürchten:

„Wir sind bekannt als das Volk der UNITA. [...] und sie [die MPLA; KI] haben ein Versprechen gegeben, das ganze Volk der UNITA zu liquidieren [...] dies ist eine

ihrer Doktrinen ... der Regierung. Das ist, *das ganze Volk der UNITA* zu liquidieren. [...] dieses alte Versprechen zu liquidieren ist bis heute immer noch gültig“ (nP).

Den Bewohnern von Nangweshi ist klar, dass sie von anderen als Anhänger der UNITA gesehen werden – sie sind als ‚Volk der UNITA‘ bekannt. Der Sprecher, ein Flüchtling in Nangweshi, distanziert sich nicht von dieser Zuschreibung; die Anbindung an die UNITA ist Fremd- und gleichzeitig Eigenwahrnehmung. Es besteht kein Zweifel, dass das ‚alte Versprechen der angolanischen Regierung‘, das ‚Volk der UNITA‘ vollständig auszulöschen, den Flüchtlingen von Nangweshi als ‚Gemeinschaft‘ („comunidade“) gilt. Ähnliche Befürchtungen sprechen aus den unter den Flüchtlingen kursierenden Gerüchten und Berichten, dass UNITA-Angehörige in Angola geschlagen oder gar umgebracht werden. Ein gewählter Flüchtlingsvertreter schätzt die Lage anders ein, spricht jedoch die gleichen Vorbehalte unter der Bevölkerung von Nangweshi an:

„Wenn es zum Beispiel morgen Fahrzeuge gäbe, wenn UNHCR Fahrzeuge hierher schicken würde und sagen, wie gehen nach Angola, dann geht der Großteil. [...] Andere zweifeln, sie haben den Wunsch zurückzugehen, aber sie fürchten Repressalien in Angola, sie haben Angst, sie haben Angst. Seit sie im Radio gehört haben, dass die UNITA-Delegation in Canjenje [Ort in Angola; KI] geschlagen wurde [...]. Die Wahrheit ist, dass dieses Lager hier voll ist in seiner Mehrheit von Indi-, Elementen der UNITA [...]. Die Gruppe aus Jamba, der Umgebung von Jamba, die Mehrheit derer, die hier sind, [kam?] von der UNITA. Also, in diesem Moment, von der Regierung hat es noch keine Wahlen gegeben, wir hoffen, dass es Wahlen geben möge, um nach Angola zurückzukehren, manche haben Angst, sie haben noch Befürchtungen, sie behalten diese Befürchtung. Aber es ist so, wir müssen zurückgehen, ob es in Angola Wahlen gibt oder nicht, wir müssen in unser Land zurückkehren. Ich glaube auch nicht, dass die Regierung uns alle töten wird, nein, keinen, es gibt niemanden. Die anderen, die schon dort sind, Elemente der UNITA auch sie, sie sind schon dort, viele! Wenn sie nicht gestorben sind, [werden?] sie uns nicht töten“ (nP).

Nach dieser Einschätzung würden die meisten Flüchtlinge lieber heute als morgen zurück nach Angola gehen. Der Sprecher selbst sieht für UNITA-Angehörige dort keine Gefahr. Die Frage, was sie nach einer Rückkehr nach Angola erwartet, beantworten die Bewohner von Nangweshi unterschiedlich. Ihre Nähe zur UNITA ist jedoch unbesehen dieser Unterschiede ein Thema. Wenngleich das tatsächliche Ausmaß der Gefahr für ‚das Volk der UNITA‘ in Angola ungewiss ist, haben die Flüchtlinge doch jedenfalls Gefühle der Furcht und des Zweifels angesichts der Rückkehr in ein Land, in dem die gegnerische MPLA letztlich des Bürgerkrieg gewonnen hat.

UNITA-Strukturen in der Lagersituation

Im Flüchtlingslager können die UNITA-Funktionäre nicht einfach offen weiteragieren. Als Amtsträger einer Bürgerkriegspartei aufzutreten, ist dort unmöglich. Für die Flüchtlinge ist es selbstverständlich, dass die mit hohen Parteipositionen verbundene Macht im Lager nicht offiziell eingefordert werden kann. UNHCR (z.B. 2002b: 128) wie die Gastregierung legen höchsten Wert auf einen ‚zivilen Charakter' der Flüchtlingslager. Nach offiziellen Standards soll Flüchtlingshilfe unpolitisch und strikt humanitär sein (vgl. McGuinness 2003: 135; Sugino 1998). Zwar sehen die Richtlinien des UNHCR vor, in der Notfallhilfe auf Vertreter ‚traditioneller' Herrschaftsstrukturen unter den Flüchtlingen zurückzugreifen, auf „refugee leaders, spokespersons, or respected elders" (UNHCR 2000b: 61; s.a. Norwegian Refugee Council 2004). Politische Strukturen unter den Flüchtlingen aber sollen im Lager nicht weiter bestehen, und die Verwaltung würde sich offiziell keinesfalls auf sie stützen. Dies gilt umso mehr, wenn sie zu einer im Herkunftsland kämpfenden Bürgerkriegspartei gehören, wie das bei der UNITA bis 2002 der Fall war (vgl. Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989: 276).

Im Lager Nangweshi ist es den Flüchtlingen wohlbekannt, dass sie dort nicht *ochitundo*, Arbeit für die Partei, betreiben dürfen. Nicht einmal Bekleidung mit UNITA-Motiven wird in Nangweshi öffentlich getragen, obwohl es vielen Flüchtlingen materiell schwer fällt, sich neue Kleider anzuschaffen.[25] In Nangweshi sehe ich nur einmal ein Kleidungsstück mit politischem Aufdruck. Es ist ein *chitenge*, ein rechteckiges Tuch, das sonst meist als Rock oder als Kindertragetuch genutzt wird, und es ist mit Motiven zum dreißigjährigen Jubiläum der UNITA bedruckt, unter anderem mit Bildern Savimbis. Genutzt wird es in einem privaten Hinterhof, von außen nicht zugänglich, als Vorhang vor einer Latrine. So, wie die Trauer- und Freudenfeiern bei Savimbis Tod ausschließlich im privaten Bereich stattfanden, würde niemand ein derartig bedrucktes Kleidungsstück öffentlich im Lager tragen.

Während das internationale Flüchtlingsregime ‚Politik', im Sinne von Parteipolitik, in Lagern generell untersagt (s.a. Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989: 275f.), sieht die Programmatik der Flüchtlingshilfe „demokratische" und „partizipative" Elemente vor.[26] Diese werden im *humanitarian speak* nicht dem als problematisch gesehenen Bereich der Politik zugeordnet, sondern sollen Verwaltungsabläufe und Projekterfolge verbessern sowie dem *empowerment* der Flüchtlinge dienen (vgl. UNHCR 2000b: 61; Norwegian Refugee Council 2004: 46; UNHCR 2001b). Zu den betreffenden Einrichtungen gehören die Wahlen von Flüchtlingsvertretern, in Nangweshi auf Ebene der Blöcke, der Sektionen und des Gesamtlagers. In diese Ämter gelangen im neu gegründeten Nangweshi vielfach diejenigen, die bereits in Jamba einflussreiche Positionen innehatten. Hohe UNITA-Militärs dominieren den Lagerrat als oberstes Flüchtlingsgremium. Die Macht dieser Männer schildert ein NGO-Mitarbeiter mit den Worten:

„These were people who could say: ‚today you will die,' and then you will surely die. One of them, the former camp leader, when he was in a meeting, nobody talked, and when he had talked, the meeting was over" (Gedächtnisprotokoll).

Im Jahr 2001 greift die Verwaltung ein. Die sambische Regierung bringt mit Unterstützung des UNHCR die prominentesten UNITA-Führer mit ihren Familien zwangsweise in ein anderes Lager, um ihren Einfluss in Nangweshi zu reduzieren (vgl. Bakewell 2002a: 14f.).[27] Insgesamt werden rund 1.300 Personen in das zu diesem Zeitpunkt leerstehende Settlement Ukwimi an der Grenze zu Mosambik gebracht (vgl. UNHCR 2001a).[28] Doch auch nach der Umsiedelung bleibt eine hohe personelle Kontinuität von UNITA-Strukturen in einflussreichen Positionen bestehen. Das gilt für gewählte Ämter ebenso wie für die Posten in Hilfsprojekten, die NGOs mit Flüchtlingen besetzen. Rekrutiert werden als Lehrer, Handwerker oder *Community Development Workers* jeweils ausgebildete und erfahrene Flüchtlinge, oft auf Empfehlung von anderen, die bereits Positionen mit viel Kontakt zu den Hilfsorganisationen haben. So üben in Nangweshi viele der von den Organisationen beschäftigten Flüchtlinge die gleiche Tätigkeit aus wie vorher in Angola. Nur ein Beispiel ist die Werkstatt, die die über 800 Amputierten des Lagers mit Prothesen versorgt (s. Abbildung 19). Eine NGO stellt Räume und Material, Mitarbeiter und Know-how kommen direkt aus einer Prothesenwerkstatt, die die UNITA während des Bürgerkriegs für ihre Verletzten unterhielt. Die Beispiele setzen sich in unterschiedlichsten zivilen Funktionen bis auf hohe Ebenen fort.[29]


Abbildung 19: Prothesenwerkstatt in Nangweshi



Die Lagerverwaltung und das Erbe der UNITA

UNITA-Strukturen aus Sicht des Personals

Die Kontinuität von UNITA-Strukturen in Nangweshi ist den dort tätigen Verwaltungs- und Hilfsorganisationen durchweg gut bekannt, Mitarbeitern in Genf und Lusaka ebenso wie dem Personal vor Ort. Viele Mitarbeiter erläutern mir, wie stark das frühere Leben der Lagerbevölkerung unter der Militärverwaltung in Jamba die Flüchtlinge geprägt hat. In den Worten eines NGO-Mitarbeiters haben die Flüchtlinge die UNITA-Strukturen aus Jamba in das Lager Nangweshi „transplantiert".

Das heißt jedoch nicht, dass bei der Neugründung des Lagers die Administration entschied oder auch nur bewusst zuließ, die UNITA-Strukturen zu importieren. Vielmehr scheinen sich die Protagonisten der importierten Strukturen so unverzüglich und reibungslos in der neuen Situation eingerichtet zu haben, dass die humanitären Organisationen unversehens vor fast vollendeten Tatsachen standen. Wie mir ein UNHCR-Mitarbeiter in Genf erzählt, freute sich das Personal bei der Einrichtung des Lagers im Jahr 2000, dass die Ankömmlinge binnen weniger Tage schon selbst Schulen für ihre Kinder organisiert hatten – unter Bäumen, denn Gebäude standen auf dem Gelände noch nicht. Erst Monate später bemerkte man, dass sich hier die alten UNITA-Strukturen manifestierten und dass Organisation und Personal der im Lager etablierten Schulen die Bildungseinrichtungen von Jamba direkt fortsetzten.[30] Zu diesem Zeitpunkt sah die Lagerverwaltung keine Möglichkeit mehr, das zu ändern.

Die UNHCR- und NGO-Mitarbeiter vor Ort unterstützen weder die UNITA im Speziellen noch eine militaristische Sozialordnung im Allgemeinen. Gleichzeitig schätzen sie es, in gerade diesem Lager zu arbeiten, denn verglichen mit anderen sambischen Flüchtlingslagern verläuft die Arbeit hier glatt, die Flüchtlinge ‚machen keinen Ärger' und sind keine „crooks" oder „trickster", sondern „good people". Als Gegenbeispiel, als besonders anstrengende Klientel, gelten vielen Mitarbeitern vor allem Flüchtlinge aus dem Kongo, beispielsweise die Bewohner des *Mwange Camp*. Dort reagieren die Flüchtlinge stärker mit offenen Unruhen, und sind in den Augen sambischen NGO-Personals insgesamt lebhafter:

> „It was much more vibrant as compared to these people here. [...] In Mwange, [...] they are much more outspoken as compared to the colleagues from Angola. These ones, there is very high regard for authority."

Den vielfach konstatierten Respekt vor Autoritäten in Nangweshi und die importierten Strukturen innerhalb der Lagerbevölkerung nutzen die Hilfs- und Verwaltungsorganisationen vor Ort in ihrer praktischen Arbeit. Benötigen sie Informationen oder Hilfsarbeiten, dann wenden sie sich gezielt an diejenigen Flüchtlinge, die eine bestimmte Bevölkerungsgruppe durch ihre in Jamba ausgeübte Position genau kennen. Wer dort etwa im medizinischen

Bereich tätig war, kennt die übrigen medizinisch Ausgebildeten unter den Flüchtlingen ebenso wie diejenigen, die spezifische Arten medizinischer Hilfe benötigen. NGOs setzen Flüchtlinge mit solchem Wissen in entsprechenden Positionen ein, wo nicht nur ihr Sachwissen,[31] sondern auch ihre Kenntnisse über andere Flüchtlinge genutzt werden.

Von größerer Tragweite als der Einsatz UNITA-erfahrener Fachleute durch die Hilfsorganisationen sind die Konsequenzen, die die importierten Strukturen in Nangweshi für das Verhältnis von Lagerverwaltung und Flüchtlingsbevölkerung insgesamt haben. Dabei spielen vor allem zwei Aspekte der importierten Strukturen eine Rolle: Disziplin und Organisationsfähigkeit.

Disziplin und Kontrolle

Die Flüchtlingsbevölkerung von Nangweshi ist im Vergleich zu der anderer Lager besonders diszipliniert. Mitglieder des Personals, die vorher in anderen Flüchtlingslagern gearbeitet haben, sehen Disziplin und Respekt vor Autoritäten als charakteristisch für die Bevölkerung von Nangweshi. Eine leitende NGO-Mitarbeiterin vergleicht Nangweshi mit dem Lager Mwange, in dem die Flüchtlinge immer wieder offen gegen die Verwaltung revoltierten:

> „It's different [in Nangweshi; KI] in the sense that I think [...] if you have lived under a military type of situation, from an early age, that type of thinking to respect authority, it lingers on for some time, such that you would have such respect for authorities. And I think it's one reason here. If there could be some dissatisfaction of some sort and I think they would not resort to riots. They would just do it differently."

Das Leben in einem „military type of situation" – im früheren UNITA-Hauptquartier Jamba – hat eine bestimmte Art zu denken erzeugt, die den Flüchtlingen von Nangweshi auch in der neuen Lebenssituation noch anhängt. Der hier konstatierte Effekt der Erfahrungen in Jamba, ein ausgeprägter Respekt vor Autoritäten, schlägt sich unter anderem in den Arten der Konfliktlösung nieder, die die Flüchtlinge wählen: „Riots", offenen Aufruhr, traut die Mitarbeiterin der Bevölkerung von Nangweshi nicht zu, so respektvoll erlebt sie die Flüchtlinge gegenüber Autoritäten.

Neben dem Respekt spielt bei der Diszipliniertheit der Flüchtlinge von Nangweshi auch Kontrolle eine Rolle. Die Lagerarchitektur bietet dem Führungspersonal unter den Flüchtlingen beste Bedingungen dafür, das Verhalten aller Bewohner im Blick zu behalten, eventuelle Auffälligkeiten zu kommunizieren und darauf zu reagieren. Für afrikanische Verhältnisse leben die Menschen in Nangweshi sehr dicht aufeinander. Sie beklagen, den Augen und Ohren ihrer Nachbarn permanent ausgesetzt zu sein.[32] Die gewählten Flüchtlingsvertreter ihrerseits sehen es als Teil ihrer administrativen Aufgaben, genaue Übersicht über die Bevölkerung zu haben, „controlar o pessoal", wie ein *chefe* es formuliert. Mehrere Flüchtlingsvertreter zeigen

mir ihre schriftlichen Aufzeichnungen mit detaillierten Listen über Größe und Besonderheiten jeden Haushalts.

Organisiertheit und Organisationsfähigkeit

Nangweshi ist bei weitem keine Ausnahme darin, dass Flüchtlinge als bereits strukturierte Gruppierungen in ein Lager kommen. Eine UNHCR-Mitarbeiterin in Genf vergleicht den Fall Nangweshi mit anderen, ähnlichen Situationen: „They come with political baggage, they tend to bring established structures from their villages.“ Woher die Flüchtlinge auch kommen, sie bringen Führungsstrukturen mit:

> „When UNHCR comes in, it is not like there are one thousand miserables that are not organized. These people are already organized. Often they don't want an election because that would challenge their power structures“ (Gesprächsprotokoll).

Diese Formulierung verweist auf das Organisiertsein als eine Ressource für die Flüchtlinge. Die Bezeichnung „miserables“ bezieht sich nur auf unorganisierte Flüchtlingsmengen, nicht auf die organisierten Flüchtlinge. Diese sind sich bewusst, dass die neue Situation ihre mitgebrachten Hierarchien und damit die Stellung der Mächtigen unter ihnen bedrohen kann. Ihre Haltung zu den administrativ vorgesehenen Wahlen von Flüchtlingsvertretern beurteilen sie vor dem Hintergrund, welche Konsequenzen diese für ihre internen Strukturen haben.[33]

Charakteristisch für Nangweshi ist erstens das hohe Ausmaß, in dem die Flüchtlinge organisiert sind, und zweitens der Umstand, dass der größte Teil der Lagerbevölkerung in *einer* Organisationsstruktur integriert ist – der der UNITA.

Flüchtlingsvertreter und informelle Führungsfiguren in Nangweshi führen die hohe Organisiertheit der Lagerbevölkerung auf Erfahrungen im Krieg und in Jamba zurück. Sie betonen die außerordentliche Organisation in Jamba, im Rahmen des ‚Quasi-Staates der UNITA‘ (Stuvøy 2006; s.a. Inhetveen 2009). In ihrer Organisation setzt die Lagerbevölkerung fort, was sie als Teil der UNITA erfahren und gelernt hat. Ein Flüchtlingsvertreter bringt die organisatorische Kontinuität mit der personellen Kontinuität in verschiedenen Positionen in Zusammenhang:

> „Der größte Teil dieses Volkes kam aus Jamba. In Jamba gab es schon Organisation, und als wir hierher kamen, war es auch einfach, uns zu organisieren, wir kannten es gut und es war einfach, es war sehr einfach. [...] Es sind einige, die [...] Krankenpfleger, die wir in Jamba hatten, sind die gleichen, die hier sind, die Lehrer sind die gleichen [...], die Mechaniker sind die gleichen und alles, die sind alle aus Jamba“ (nP).

Aus dieser Wahl der Beispiele für personelle Kontinuitäten – Krankenpfleger, Lehrer, Mechaniker – spricht wiederum die Zurückhaltung der Flüchtlinge, sich über fortgesetzte Machtpositionen politischer Amtsträger der

UNITA zu äußern. Doch auch diese gibt es. Aus Jamba wurden soziale und im engeren Sinne politische Strukturen nach Nangweshi importiert. Die Flüchtlinge stehen der Lagerverwaltung von Beginn an als organisierte soziale Einheit gegenüber – wobei diese Einheit nicht homogen, sondern hierarchisch strukturiert ist und interne Spannungen beinhaltet.

Es ist jedoch nicht nur ein hoher Grad der Organisiertheit, der die Flüchtlinge von Nangweshi auszeichnet. Wie ein Flüchtling besonders betont, hat die Bevölkerung in Jamba *gelernt*, sich *zu organisieren*. Der zuletzt zitierte Flüchtlingsvertreter stimmt dem zu: Aufgrund ihrer Erfahrungen in Jamba war es für die Flüchtlinge „einfach, sich zu organisieren". Die Bevölkerung des Lagers Nangweshi ist also nicht nur bereits organisiert, als sie aus Jamba kommt. Darüber hinaus bringt sie eine hohe Organisations*fähigkeit* mit. Es fällt den Flüchtlingen leicht, sich für neue Aufgaben zu organisieren. Wissen und Erfahrung sind vorhanden, es gibt etablierte Informationskanäle in der Bevölkerung, und bestehende Beziehungen können als Kern weiterer Selbstorganisation fungieren.

Die besondere Disziplin, Organisiertheit und Organisationsfähigkeit der Bevölkerung von Nangweshi lassen sich während der Feldforschung immer wieder beobachten. Beispielhaft ist eine Versammlung, zu der UNHCR die Flüchtlingsvertreter von Nangweshi Mitte Oktober 2003 bestellt hat:

> Das Meeting ist für 14.30 angesetzt und findet im überdachten Versammlungspavillon des UNHCR im Lager statt.[34] Ich bin etwas früher dort, viele der Flüchtlingsrepräsentanten ebenfalls. Um 14.42 Uhr macht ein Mitglied des Lagerrates eine Anwesenheitskontrolle, indem er aufsteht, die einzelnen Sektionen des Lagers aufruft und eine Strichliste macht, wie viele gewählte *chefes* jeweils anwesend sind. Der Tonfall ist „schnittig", vermerke ich in meiner Mitschrift. Von Sektion L ist noch niemand da, alle anderen Sektionen sind vertreten. Etwas später kommt der UNHCR-Mitarbeiter und eröffnet um 14.50 Uhr das Treffen. Die von UNHCR als Dolmetscherin beschäftigte Flüchtlingsfrau (die gleichzeitig Mitglied des Lagerrates ist) übersetzt, teils in das Portugiesische, teils in das Umbundu. Auf Nachfrage erklärt ein Anwesender, er sei ein ehemaliger Flüchtlingsrepräsentant der Sektion L – da dort die Wahlergebnisse noch nicht veröffentlicht sind, kann kein amtierender *chefe* kommen. Der UNHCR-Vertreter gibt einen Überblick über den Stand der Wahlen im Erweiterungslager und setzt dann deutlich zögernd fort: „Now there is a need to elect also the new camp council. It has been the same about two years, so they also have to, aeh … their popularity has to be tested by undergoing election process [den Schluss über den Test der Popularität übersetzt die Dolmetscherin nicht]. We have to find out, should it be the same candidates or others. I don't know if the message has been understood?" Die Versammelten antworten auf die Übersetzung der Frage im Chor: „Está clara!"

Der geschilderte Ablauf ist in mehrfacher Hinsicht typisch für Nangweshi. Die Flüchtlingsvertreter erscheinen pünktlich, das Personal verspätet.[35] Die Anwesenheit der *chefes* wird kontrolliert, und zwar zunächst und am detailliertesten durch den Protokollchef des Lagerrates. Die Flüchtlinge haben selbständig auf den Umstand reagiert, dass die Verwaltung in einer Sektion die Wahlergebnisse noch nicht bekannt gegeben hat. Ein früherer Repräsentant dieser Sektion ist gekommen – hier zeigt sich die Organisationsfähigkeit der Flüchtlinge. Das Zögern des UNHCR-Vertreters, als er die geplante Neuwahl des Lagerrates anspricht, ist kaum zufällig. Der Verwaltung ist bekannt, dass dieses oberste Flüchtlingsgremium sich aus einflussreichen Personen zusammensetzt und Eingriffe hier prekär sind – der Mitarbeiter stellt im weiteren Verlauf denn auch die Frage, ob vielleicht nur die freigewordene Position der Ratsvorsitzenden neu gewählt werden soll.[36] Typisch für Versammlungen mit Flüchtlingen in Nangweshi sind weiter deren hohe Aufmerksamkeit und die im Chor gegebenen Antworten auf Fragen der Sitzungsleitung.[37] Die Sitzungsleitung durch UNHCR wird akzeptiert, die von ihm gesetzte Tagesordnung diszipliniert und konzentriert abgehandelt. Anders als vielfach für die Anfangsphase des Flüchtlingslagers Nangweshi geschildert, gibt es während der Versammlung Wortmeldungen verschiedener Flüchtlinge.

UNITA- und Verwaltungsstrukturen: Gegenseitige Funktionalität

Ebenso, wie die beschriebene Versammlung reibungslos verläuft, haben die importierten Merkmale der Lagerbevölkerung – Disziplin, Organisiertheit und Organisationsfähigkeit – erhebliche Vorteile für die Verwaltungsarbeit insgesamt. Sie sichern eine disziplinierte Mitarbeit der Flüchtlinge und gute Kommunikation über etablierte Kanäle. Die Organisationen können sich auf erfahrene Mitarbeiter und *chefes* aus den Reihen der Flüchtlinge stützen. Personal von Hilfsorganisationen äußert im Gespräch explizit, dass die Herrschaftsstrukturen der UNITA die Implementierung von Hilfsprogrammen erleichtern. Aus Sicht eines UNHCR-Mitarbeiters kann es zwar ein negativer Aspekt sein, wenn eine Flüchtlingsgruppe so unter Kontrolle steht; für die Arbeit in Flüchtlingslagern ergibt sich daraus aber auch ein Vorteil: „When you introduce something, you can control the outcome." Die leitenden Figuren der UNITA sind Ansprechpartner, die die Vorhaben der Organisationen unter der Bevölkerung zuverlässig umsetzen können: „You can say ‚I want this done,' and it is done." Er resümiert die Passung von Hilfsprogrammen und UNITA-Struktur: „The programs fall in easily with that type of structure." Dieses Phänomen berichten Mitarbeiter von UNHCR und NGOs in Sambia und Genf auch in Bezug auf frühere UNHCR-Aktivitäten in UNITA-Gebieten in Angola. Die Strukturen, von denen hier die Rede ist, sind die fortbestehenden Hierarchien und Kontrollmechanismen eines strengen militärischen Regimes.

Der „high regard for authority“ der Flüchtlinge in Nangweshi kommt der Verwaltung insgesamt entgegen, kann jedoch administrative Probleme erzeugen, da er eine geradlinige Kommunikation mit der Flüchtlingsbevölkerung erschwert. Einzelne Mitarbeiter beklagen, dass die Flüchtlinge Bedenken und Widerspruch nicht explizit äußern, was es schwer macht, ihre Reaktionen auf bestimmte Projekte vorauszusehen. Insgesamt überwiegen jedoch die Vorteile, die die Verwaltung aus den importierten UNITA-Strukturen und den mit ihnen einhergehenden Einstellungen zieht. Es ergibt sich ein „Saldo funktionaler Folgen“ im Sinne Mertons (1973: 185), der die Arbeit der Verwaltungs- und Hilfsorganisationen von den importierten UNITA-Strukturen in Nangweshi profitieren lässt.[38]

Umgekehrt trägt die institutionalisierte Ordnung des Flüchtlingslagers dazu bei, die UNITA-Strukturen nach der Flucht aufrechtzuerhalten. Nicht nur werden die Flüchtlinge aus Jamba gemeinsam auf engem Raum untergebracht, wobei die periphere Lage Nangweshis Außeneinflüsse begrenzt hält.[39] Vor allem fungieren die Institutionen der *participation*, insbesondere die Wahl von Flüchtlingsvertretern, als formaler und bereits legitimierter Rahmen für perpetuierte UNITA-Hierarchien.[40] Die administrativen Strukturen des Flüchtlingslagers und die importierten UNITA-Strukturen stützen sich gegenseitig. Zwischen ihnen besteht eine wechselseitige Funktionalität, zugunsten reibungsloser Abläufe innerhalb der Lageradministration ebenso wie zugunsten des Fortbestehens von Hierarchien und Netzwerken, die die Flüchtlinge aus Jamba mitgebracht haben.

Verwalten gegen Widerstand

Zuverlässiger als die Flüchtlinge in anderen Lagern tun die Bewohner von Nangweshi in der Regel, was ihnen gesagt wird, und erfüllen Aufgaben mit der ihnen eigenen Organisationsfähigkeit – „You can say ‚I want this done,‘ and it is done.“ Doch auch in Nangweshi legen die Flüchtlinge keineswegs einen vollständigen Gehorsam an den Tag. Ebenso wie die Kooperation der Flüchtlinge ist ihr Widerstand geprägt durch die Strukturen und Dispositionen, die sie aus Jamba mitgebracht haben. Erstens machen Disziplin und der Respekt vor Autoritäten offenen Widerspruch und spontanes Widersetzen weniger wahrscheinlich als in anderen Lagern wie Mwange oder Meheba. Zweitens werden Organisation und Organisationsfähigkeit, Disziplin und Bürokratiekundigkeit in den seltenen Fällen, in denen die Bewohner von Nangweshi offen Widerstand gegen die Verwaltung leisten, zu Ressourcen der Flüchtlinge.

Wenn Flüchtlinge in Nangweshi mit Verwaltungsentscheidungen nicht zufrieden sind, dann neigen sie weniger zu offenem Widerstand als zu defensiven Strategien.[41] Eine NGO-Mitarbeiterin gibt zwei Beispiele aus dem Lager Nangweshi und vergleicht sie mit Erlebnissen im *Mwange Camp*:

> „There was one incident, we told the people that they should relocate to the new site [Nangweshi Extension Camp; KI]. It was all agreed, they said that no, they are going

to relocate. But [when?] we went there early in the morning, there were no people to board the truck [Lachen]. [...] Another case in mind is we informed the people that no please, you know clay, clay is quite scarce here, [...] so they had started mining clay [...], so we told them that they should stop mining clay there because of erosion and eventually to affect the environment. They agreed. But they really wanted the clay. So what they started doing, instead of going to get the clay soil maybe during the day, they are going there as late as zero-one, zero-two, zero-three, to dig the same clay [lacht etwas]. But in an open meeting they said: ‚No, I think we have agreed with you.‘ So this is the type of communication [...] they don't say it so outright as compared to their colleagues in Mwange [...].“

Die Unzufriedenheit der Lagerbewohner mit Verwaltungsentscheidungen zeigt sich indirekt. Die Flüchtlinge umgehen Aufforderungen, vermeiden aber Konfrontationen. Im Fall der Umsiedlung aus dem Hauptlager in die neu eröffnete Erweiterung Nangweshis reagieren diejenigen, die umziehen sollen, mit der Strategie des Sich-Versteckens (vgl. Trotha 2006b: 24f.). Sie erscheinen nicht an dem vereinbarten Treffpunkt, an dem die Verwaltung sie mit Lastwagen abholen will. Auf diese Kooperation ist das Personal jedoch angewiesen, denn das Lager ist zu groß und die Mitarbeiter mit den Wohngebieten zu wenig vertraut, als dass sie die betreffenden Flüchtlinge einzeln finden und abholen könnten. Im Fall des Lehmabbaus verlegen die Flüchtlinge die verbotene Tätigkeit schlicht in die Unsichtbarkeit der Nacht. Damit brechen sie in den Augen des Personals jeweils Absprachen. Bei den Zusagen der Flüchtlinge handelt es sich um „defensive Kommunikation“ (Trotha 1994: 434), die das Gegenüber nur in der Situation des Gesprächs zufrieden stellen soll.

Der Respekt vor Autoritäten führt also nicht in jedem Fall zu regelkonformem Verhalten der Flüchtlinge, sondern verhindert tendenziell offene Opposition. Wenn diese allerdings doch auftritt, dann stärken insbesondere die Organisationsfähigkeit und Bürokratiekundigkeit der Flüchtlinge in Nangweshi ihren Widerstand.

Das zeigt der Fall des Mister Tapero. Dieser intensivste Konflikt zwischen Flüchtlingen und Verwaltung in der Geschichte des Lagers hat sich etwa zwei Jahre vor der Feldforschung abgespielt, also noch während des Krieges in Angola. Die Berichte von beteiligten und beobachtenden Flüchtlingen und von Mitarbeitern unterschiedlicher Organisationen und Organisationsebenen unterscheiden sich in einigen Punkten, doch aufgrund der miteinander übereinstimmenden Elemente der ausführlicheren Berichte lässt sich der folgende grobe Ablauf skizzieren:

UNHCR hatte bei der Eröffnung des Lagers einen angeblich sambischen Mitarbeiter im *Nangweshi Field Office* eingestellt, Mr. Tapero. Dass er fließend Portugiesisch sprach, schien nur von Vorteil. Er legte jedoch ein Verhalten an den Tag, dass den Flüchtlingen, insbesondere denen in formellen und informellen Führungspositionen, verdächtig war. Es ist die Rede von Kontakten zum angolanischen Konsulat in der Provinzhauptstadt Mongu

(das wiederum mit der MPLA-Regierung Angolas verbunden ist) und vom nächtlichen Auftauchen von Autos im Lager, von heimlichen Treffen des UNHCR-Mitarbeiters mit Flüchtlingen einer bestimmten Ethnie. Insbesondere habe Mr. Tapero durch gezieltes Spionieren dazu beigetragen, Lagerbewohner als ‚Exkombattanten' zur Zwangsumsiedlung nach Ukwimi zu bestimmen. Schließlich wurde, so erzählen mehrere Flüchtlinge, dem Lagerrat ein Brief von Mr. Tapero an angolanische Regierungsstellen bekannt. In ihm habe dieser über angebliche UNITA-Parteiaktivitäten bestimmter Flüchtlinge berichtet, bis hin zum Verstecken von Waffen und Kämpfern. Die Vorwürfe betrafen nicht zuletzt Führungsfiguren unter der Lagerbevölkerung. Daraufhin wurden die Flüchtlinge aktiv. Es kam zu Kundgebungen im Lager, manche sprechen von Demonstrationen. Schließlich schrieben Flüchtlinge einen Brief an das Genfer UNHCR-Hauptquartier mit einer Beschwerde über die Tätigkeit von Mr. Tapero in Nangweshi.[42]

UNHCR entfernte Mr. Tapero schließlich aus dem *Nangweshi Field Office*. Ein hoher Mitarbeiter der Organisation erklärt mir, das sei keineswegs in Reaktion auf die Flüchtlingsproteste geschehen. Offensichtlich gab es auch Vorwürfe von *sexual abuse* gegen Mr. Tapero. Aus Sicht der Flüchtlinge, die sich zu dem Fall äußern, und nach Meinung von NGO-Personal war es allerdings der Protest der Lagerbevölkerung gegen die Spitzelaktivitäten, dessentwegen Mr. Tapero gehen musste:

„At the beginning the camp council leader was actually a former UNITA high rank member ... so he was taken to another camp, Ukwimi, and many of them were taken to Ukwimi, on the other side, near Mozambique. [...] So after they left, I think the influence reduced a little bit. But it's in their ... it's in their heads and their ... they lived under a military rule. … It's difficult for them to question authority [...] … which is not good sometimes, sometimes it is not good, other times … and they are very aware of what's going on, they are always with the eyes and the ears open. That's why they found out about Tapero, I mean, they did whatever they could to get him out of here, until they succeeded. … Yes, I think they are influenced by their previous past, their previous lives are an influence on how they are now."

Der hier zitierte Mitarbeiter einer advokatorisch orientierten NGO ist der einzige Mitarbeiter in Nangweshi, der den von vielen konstatierten Respekt vor Autoritäten der dortigen Flüchtlinge explizit bedauert. In manchen Fällen – „sometimes" – findet er ihn ‚nicht gut'. Unmittelbar nach dieser Aussage beginnt er mit „other times" eine Einschränkung oder einen entgegengesetzten Fall; er bricht den Satz jedoch ab und geht unmittelbar dazu über, die hohe Aufmerksamkeit und Hartnäckigkeit der Lagerbevölkerung zu beschreiben. Die Flüchtlinge entdeckten die Spitzeltätigkeiten des UNHCR-Mitarbeiters und schafften es, ihn entfernen zu lassen, indem sie alles ihnen mögliche dazu taten. Der Kontext der Äußerung – die Rahmung durch einleitende und abschließende Verweise auf die Vergangenheit der Lagerbevölkerung in Jamba – legt nahe, dass der Mitarbeiter auch die genannte

Aufmerksamkeit und Hartnäckigkeit auf die ‚früheren Leben' der Flüchtlinge zurückführt. Diese für die Flüchtlinge im Fall Tapero günstigen Eigenschaften stehen, auf das „other times" folgend, dem ‚nicht so guten' Erbe aus Jamba gegenüber, dem Respekt vor Autoritäten. Mit der Kombination aus misstrauischer Aufmerksamkeit, etablierter Kommunikation untereinander und hartnäckigem, koordiniertem und bürokratiekundigem Widerstand gelingt es den Flüchtlingen, die Tätigkeit eines UNHCR-Mitarbeiters im Lager zu beenden.

Die aus Jamba importierten Strukturen ermöglichen der Lagerverwaltung ein leichteres Arbeiten, offener Widerstand ist selten. Wenn es aber soweit kommt, dass die misstrauische Aufmerksamkeit der Flüchtlinge Bedrohliches registriert, wenn die sehr belastbare Wippe ihrer kooperativen Ausrichtung schließlich kippt, dann schlägt sie umso höher aus. Das Aufbegehren der Bewohner von Nangweshi gegen die Administration ist organisiert und diszipliniert, zeigt Vertrautheit mit bürokratischen Strukturen und ist entsprechend wirksam. Mit dem Erfolg des Widerstandes gegen Mr. Tapero haben die federführenden Flüchtlinge zudem ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der Verwaltung bewiesen; es ist anzunehmen, dass dies wiederum ihre Machtpositionen innerhalb der Lagerbevölkerung gestärkt hat.

14.4 DIMENSIONEN IMPORTIERTER STRUKTUREN UND DIE VERWALTUNG IN FLÜCHTLINGSLAGERN

Wie der Vergleich der beiden hier untersuchten Lager zeigt, können die von Flüchtlingen importierten Strukturen sehr unterschiedlich sein, selbst bei Lagern im gleichen Aufnahmeland mit Flüchtlingen aus dem gleichen Herkunftsland. Sie variieren entlang mehrerer Dimensionen, von denen sich fünf als besonders relevant für die politische Ordnung des Flüchtlingslagers erweisen: *erstens* die Dimension der Integration der importierten Strukturen, die sich im Kontinuum ‚polyzentrische Fragmentierung – integrierte Hierarchie' niederschlägt; *zweitens* die Dimension des Herrschaftstypus der importierten Strukturen mit dem Kontinuum ‚(Neo-)Traditionalität – bürokratische Ordnung'; *drittens* die Dimension der Wechselwirkung mit den institutionalisierten Strukturen des Flüchtlingslagers, die sich zwischen den drei Polen Opposition, Parallelität und Symbiose abspielt; *viertens* die Dimension der Organisations*fähigkeit* der Flüchtlinge auf der Basis ihrer mitgebrachten internen Strukturen; fünftens die Dimension der Außenanbindung der importierten Strukturen über die Lagergrenzen hinweg.

Zwischen Fragmentierung und Integration

In Meheba sind die importierten Strukturen innerhalb der Flüchtlingsbevölkerung fragmentiert und polyzentrisch. Von den zahlreichen Gruppen, die im Lauf von über drei Jahrzehnten aus verschiedenen Regionen Angolas nach Sambia flohen, kamen einige mit ‚traditionellen' Herrschaftsstrukturen

in das Settlement, insbesondere angolanische *Chiefs* und ihre Gefolgsleute. Andere Flüchtlingsgruppen kamen ohne ihren *Chief*, häufig als Familie, soweit die Mitglieder Krieg und Flucht überlebt hatten. In Meheba leben die Flüchtlingsgruppen an unterschiedlichen Siedlungsplätzen in dem weitläufigen Lager. Vor allem, wenn sie nicht gleichzeitig kamen, wohnen Verwandte und Gruppen gleicher Herkunft teils auf weit voneinander entfernten Grundstücken, die die Verwaltung ihnen zugewiesen hat.

In Nangweshi besteht im Gegensatz dazu eine weitgehend integrierte Ordnung innerhalb der Lagerbevölkerung, mitgebracht aus Jamba, von wo die Flüchtlinge in einer großen Gruppe flohen. Die importierten UNITA-Strukturen erfassen die Lagerbevölkerung als Ganzes und stellen *eine* Hierarchie dar, deren Zentrum informell bei hochrangigen UNITA-Angehörigen liegt, die wiederum den ‚Lagerrat' als offizielles oberstes Flüchtlingsgremium kontrollieren. Die wenigen anderen, kleinräumigeren Strukturen innerhalb der Flüchtlingsbevölkerung, beispielsweise die Kirchen, stehen in der Regel in fest etablierter Verbindung zur UNITA. Sie stellen kaum Parallel- oder Konkurrenzstrukturen dar.

Das Ausmaß an Fragmentierung oder Integration, das importierte Strukturen in Flüchtlingslagern aufweisen, wirkt sich wesentlich auf die Interaktion von Flüchtlingen und Verwaltung aus. In Nangweshi stehen der Verwaltung die Flüchtlinge als ein kollektiver Akteur gegenüber, der koordiniert agiert. In Meheba hat die Lagerverwaltung mit einer Vielzahl kleinerer und unterschiedlich definierter Gruppierungen zu tun – und in der Folge mit separat formulierten und vertretenen Teilinteressen und divergenten, in ihrer Vielfalt schwer kommunizierbaren Handlungsorientierungen und Strategien.

Zwischen (Neo-)Traditionalität und Bürokratie

Während in Meheba die *Chiefs* im Zentrum der importierten Strukturen stehen, gehen diejenigen in Nangweshi nicht auf ‚traditionale' Herrschaft, sondern auf die militärische Ordnung der UNITA zurück. Unter anderem aus der Forschung zur kolonialen Verwaltung ist bekannt, wie relevant die bürokratischen Fähigkeiten der Beherrschten für eine bürokratische Herrschaft sind (vgl. Spittler 1981: 22). Als in Meheba die Verwaltung einen umfassenden personellen Wechsel unter den *Chairmen* herbeiführt, versucht sie damit auch, das dortige System der Flüchtlingsvertretung bürokratiefähiger zu machen. Statt der älteren Männer, die als *Chiefs* oder als *elders* informell einflussreich waren, lässt die Verwaltung jüngere zu *Chairmen* wählen, die vorzugsweise lesen und schreiben können. Die in das Lager importierten (neo-)traditionalen Hierarchien setzt sie damit weitgehend außer Kraft.

In Nangweshi dagegen sind die importierten Strukturen bereits bürokratisch geprägt. Die UNITA weist die formale Organisation einer Partei auf, es gab in Jamba bürokratisch administrierte öffentliche Einrichtungen, und militärisch ist die UNITA ähnlich wie zeitgenössische westliche Streitkräfte organisiert.[43] Als die Flüchtlinge nach Nangweshi kommen, sind sie im Umgang mit Bürokratien bereits erfahren, und ein vergleichsweise hoher

Anteil von ihnen kann mindestens eine Verwaltungssprache sprechen, lesen und schreiben. Dies ermöglicht eine Kommunikation zwischen Flüchtlingen und Lagerverwaltung bei prinzipiell ähnlichen Vorstellungen von bürokratietypischen Verfahrensabläufen, etwa Sitzungspraktiken, Terminorientierung und positional definierten Zuständigkeiten. Die Fremdheit zwischen den Organisationsprinzipien von Flüchtlingen und Verwaltung ist geringer als in Meheba. Ihre Bürokratiekundigkeit versetzt die Flüchtlinge auch in die Lage, sich über Zuständigkeiten in den Organisationsebenen jenseits des Lagers zu informieren und diese bei Meinungsverschiedenheiten mit der Lagerverwaltung zu kontaktieren und Gehör zu finden.

Formen der Wechselwirkung mit der Lagerverwaltung

Ebenso wie die importierten Strukturen selbst variieren auch die Beziehungen, die zwischen diesen und der Lagerverwaltung bestehen. Das Verhältnis zwischen den von den Flüchtlingen mitgebrachten und den institutionell eingerichteten Strukturen im Flüchtlingslager variiert zwischen drei Polen: zwischen Opposition (bis hin zur Paralyse einer der beiden Strukturbereiche), Parallelität (mit unterschiedlichen Geltungsbereichen) und Symbiose (bei gegenseitiger Stützung der Strukturbereiche).

In Meheba entwickelt sich das Verhältnis zwischen den importierten Strukturen angolanischen Häuptlingtums und der offiziellen bürokratischen Hierarchie in mehreren Phasen und nähert sich dabei nacheinander allen drei Polen an. Zunächst erlangen *Chiefs* und *elders* durch das System der Flüchtlingsvertretung auch formal anerkannte Machtpositionen als gewählte *Chairmen*. Der Verwaltung stehen in diesem symbiotischen Arrangement Ansprechpersonen zur Verfügung, die in der Flüchtlingsbevölkerung bereits einflussreich und vernetzt sind. Weil in den Augen der Verwaltungsorganisationen die *Chiefs*/*Chairmen* ihre Position für ihre Eigeninteressen nutzen und dabei die administrativ vorgesehene Tätigkeit als Intermediäre deutlich überschreiten,[44] und weil sich die Lagerverwaltung von bürokratiekundigen *Chairmen* eine reibungslosere Zusammenarbeitet erwartet, bricht sie die Personalunion zwischen *Chiefs* und Flüchtlingsvertretern auf.[45] In expliziter Opposition zu den Strukturfragmenten des Häuptlingtums drängt die Verwaltung die Flüchtlingsbevölkerung dazu, jüngere und alphabetisierte Vertreter zu wählen. Zwar können sich einige *Chiefs* über Familienmitglieder weiterhin Einfluss in der Flüchtlingsrepräsentation sichern, insgesamt jedoch ist die Macht der *Chiefs* durch die Intervention der Verwaltung für die Dauer des Lageraufenthalts ausgesetzt. Ihr geringer und informeller Einfluss bleibt auf ihre Gefolgsleute beschränkt und wird parallel zur Tätigkeit der *Chairmen* ausgeübt. Diese haben ihnen durch ihre offizielle Stellung einige Machtressourcen voraus und sind in den Nachbarschaften entsprechend einflussreicher. Sie entscheiden auch, inwieweit sie die *Chiefs* beispielsweise bei der Konfliktregelung informell mit einbeziehen. In der Konsequenz bestehen in Meheba multiple informelle Strukturen wie diejenigen, die sich um verschiedene *Chiefs* gruppieren. Ihnen gegenüber steht die administrativ

eingeführte und formal einzig gültige Struktur der gewählten Flüchtlingsvertreter.

In Nangweshi entsteht aufgrund einer organisationalen Passung zwischen der Lagerverwaltung und den importierten Strukturen eine Symbiose, die durch die Zwangsumsiedlung einiger mächtiger UNITA-Funktionäre zwar verändert, nicht jedoch gebrochen wird. Noch zur Zeit der Feldforschung liefern zum einen die offiziellen Strukturen der Flüchtlingsvertretung einen innerhalb des Flüchtlingsregimes legitimierten Rahmen für die Kontinuitäten der UNITA-Hierarchien. Zum anderen sind deren etablierte Kommunikationskanäle, Disziplin und Kontrollstrukturen, Bürokratiekundigkeit und Organisationsfähigkeit hoch funktional für die Arbeit der Lagerverwaltung.

Der Vergleich zwischen Meheba und Nangweshi zeigt, dass die Verwaltungen verschiedener Lager die Interferenzen, die zwischen importierter und institutionell eingeführter Ordnung entstehen, unterschiedlich behandeln. Dabei haben gezielte administrative Eingriffe die ‚traditionalen' Strukturen des Häuptlingtums in Meheba deutlich umfassender außer Kraft gesetzt als die Kaderstrukturen der UNITA in Nangweshi. Personelle Übereinstimmungen mit gewählten Flüchtlingsvertretern wurden im Fall der *Chiefs* in Meheba ausgeschaltet, in Nangweshi dagegen bis auf einige hohe UNITA-Funktionäre (die nach Ukwimi umgesiedelt wurden) toleriert. Die Reaktionen der Lagerverwaltungen richten sich nicht nur danach, inwieweit importierte Strukturen unter den Flüchtlingen den humanitären Werten entsprechen, die das legitimatorische Fundament des internationalen Flüchtlingsregimes sind. Ausschlaggebend scheint eher zu sein, wie funktional die importierten Strukturen für die Arbeit der Lagerverwaltung sind. Hier erweisen sich die UNITA-Strukturen in Nangweshi als besonders geeignet, Verwaltungstätigkeiten und Hilfsprojekte zu unterstützen. Diese Strukturen gelten zwar in der Welt humanitärer Arbeit als anrüchig, doch sie bieten unter anderem geschulte und einflussreiche Ansprechpartner unter den Flüchtlingen, einen schnellen und umfassenden Informationsfluss zwischen Verwaltung und Lagerbevölkerung, eine zuverlässige Mobilisierbarkeit der Flüchtlinge für bestimmte Projekte und nicht zuletzt eine umfassende Disziplinierung der Lagerbewohner.

Die Stellung der Verwaltung zu importierten Strukturen unter den Lagerflüchtlingen ist insgesamt ambivalent. Ausführliche offizielle Handlungsrichtlinien, wie mit solchen Strukturen umzugehen ist, stehen dem Lagerpersonal nicht zur Verfügung. Die vorhandenen Anleitungen empfehlen einerseits, auf vorhandene ‚traditionelle' Herrschaftsstrukturen unter den Flüchtlingen aufzubauen; andererseits stellen sie ‚demokratische' Wahlen als wichtig dar, die nicht zuletzt die Repräsentation derjenigen Flüchtlinge sichern sollen, die als ‚traditionell' machtlos gesehen werden – namentlich die Frauen. Den Fall, dass die mitgebrachten politischen Strukturen von Flüchtlingen nicht (nur) ‚traditionell' geprägt, sondern an moderne Parteien und bewaffnete Gruppierungen gebunden sind, sprechen die Richtlinien

nicht ausführlich an.[46] Gleichzeitig ist in den untersuchten Flüchtlingslagern allen bekannt und unstrittig, dass ihren Bewohnern parteipolitische Tätigkeiten verboten sind.

Generell bekommen die angeführten Faktoren, die zur Kontinuität importierter Strukturen beitragen, ihre Bedeutung nicht zuletzt durch die Lagersituation. Zwar können politische Strukturen, die Flüchtlinge in ein Zufluchtsland mitbringen, auch in lokalen Gemeinschaften außerhalb von Lagern fortbestehen; Flüchtlingslager aber sind Umgebungen, die eine solche strukturelle Dauerhaftigkeit fördern. Erstens leben viele Flüchtlinge eng zusammen, was die Kommunikation und Kontrolle unter ihnen erleichtert. Zweitens, und enger mit der administrativen Gestaltung von Flüchtlingslagern verbunden, können die Institutionen der Flüchtlingsbeteiligung (*participation)* und der Wahl von Flüchtlingsvertretern als formaler und bereits legitimierter Rahmen für perpetuierte Hierarchien fungieren.

Organisationsfähigkeit in Kooperation und Widerstand

Die importierten Strukturen von Lagerflüchtlingen unterscheiden sich nicht nur darin, wie stark sie bereits organisiert sind, sondern auch im Ausmaß ihrer Organisations*fähigkeit*. Bestehende Strukturen können als Ausgangspunkt und als Katalysatoren für eine weitere Selbstorganisation der Flüchtlinge wirken. Je umfassender und integrierter die bestehenden Strukturen, desto stärker unterstützen sie über ihre Kommunikationswege eine weitere Organisation. Sind die importierten Strukturen jedoch zu rigide, können sie der flexiblen Anpassung an Herausforderungen, und damit auch der Fähigkeit der Flüchtlingsgruppen, sich neu zu organisieren, entgegenstehen (vgl. Nedelmann 1995).

Nach Heinrich Popitz (1992: 190-197, 228f.) ist die relative Organisationsfähigkeit einer Gruppe eine wesentliche Machtressource gegenüber anderen Gruppen. Im Flüchtlingslager haben in diesem Punkt die Verwaltungs- und Hilfsorganisationen einen erheblichen Vorsprung. Sie sind in bürokratische Mutterorganisationen eingebunden, ihre Mitarbeiter sind in umfassenden Organisationen sozialisiert und haben Erfahrungen mit dem Organisieren neuer Arbeitsgruppen im Einsatzgebiet der humanitären Hilfe. Im Vergleich zu den Flüchtlingen stehen ihnen umfassendere Kommunikationsmöglichkeiten und Mobilitätsmittel zur Verfügung, in Form von Geländewagen, Postadressen, teils Email, fast immer Funkgeräten und nicht zuletzt Geldquellen – sowie Netzwerke, deren Mitglieder ähnliche Mittel einbringen.

Gegenüber einer Lagerverwaltung, die über derartige organisatorische Ressourcen verfügt, haben nun Flüchtlingsgruppen mit einer höheren Organisationsfähigkeit bessere Chancen, die Lagerpolitik zu beeinflussen, als solche mit einer niedrigeren Organisationsfähigkeit. Dies zeigt der Vergleich zwischen den Lagern Meheba und Nangweshi. Die Bevölkerung von Nangweshi kann in ihrem geschlossenen, geplanten und effizienten Auftreten deutlich besser Flüchtlingsinteressen auch gegenüber der Verwaltung

geltend machen als die fragmentierten Flüchtlingsgruppen in Meheba. Dies gilt ungeachtet dessen, dass die vertretenen Interessen nicht immer die aller Flüchtlinge oder auch nur die der großen Mehrheit sind, sondern mächtige Einzelpersonen oder Gruppen die Politik des wohlorganisierten kollektiven Akteurs ‚Flüchtlingsbevölkerung' bestimmen.[47]

Für eine bürokratische Verwaltung wie die von Flüchtlingslagern erweist sich die Organisationsfähigkeit der verwalteten Bevölkerung als zweischneidig. Kooperiert diese mit der Verwaltung, so profitiert eine bürokratische Herrschaft erheblich von der Organisationsfähigkeit der Beherrschten. Die in ihr enthaltenen Möglichkeiten der Kommunikation und Koordination erleichtern Verwaltungsabläufe und Aktivitäten, in die die Bevölkerung einbezogen ist – im Fall der Flüchtlingslager etwa die Durchführung von Hilfsprojekten. Bei Konflikten zwischen der Verwaltung und den Beherrschten stärkt deren Organisationsfähigkeit dagegen deren Widerstand. Sie agieren koordinierter und planvoller als eine fragmentierte Bevölkerung. Will bürokratische Herrschaft das Widerstreben der Beherrschten überwinden, dann ist deren Organisationsfähigkeit für die Administration von Nachteil.

Dieser Effekt wird stärker, wenn die betreffenden Strukturen integriert statt fragmentiert sind und wenn sie bürokratisch organisiert sind. Im Fall der zwei untersuchten Lager zeigt sich hier ein Vorteil für diejenigen Flüchtlinge, die zur Militärverwaltung der UNITA gehörten. Gerade die Ordnung, die sich aus Sicht der humanitären Organisationen als grausam und menschen(rechts-)verachtend darstellt, scheint Flüchtlinge besonders gut dafür auszurüsten, in einem Flüchtlingslager zumindest stellenweise Einfluss auf die Lagerpolitik zu nehmen. Der Hintergrund der Flüchtlinge in Jamba erweist sich in der Lagerpolitik als *empowerment* eigener Art.

Außenbezüge importierter Strukturen

Die Strukturen, die Flüchtlinge in die Lager mitbringen, sind in der Regel Teilstrukturen umfassenderer Ordnungen. In unterschiedlichem Grad halten die Flüchtlinge Kontakt mit Angehörigen der Gesamtstruktur außerhalb des Lagers – sei es im Herkunftsland, sei es an anderen Zufluchtsorten (s.a. Lischer 2005). Das Ausmaß dieser Verbindungen variiert zwischen Isolation und Vernetzung nicht nur von einer Flüchtlingssituation zur anderen, sondern auch innerhalb eines Lagers über die Zeit.

Externe Kontakte beeinflussen auch, ob und wie die in ein Flüchtlingslager importierten Strukturen überdauern. Treten diese Strukturen als Teil einer umfassenderen Organisation auf, etwa einer noch aktiven politischen Partei im Herkunftsland, so tragen deren wahrgenommene Machtressourcen zur Machtbasis der lagerinternen Führungsfiguren bei. Im Zeitverlauf beeinflusst eine sich wandelnde Stellung der Gruppierung im Herkunftsland auch die Machtposition ihrer ‚Emissäre' im Flüchtlingslager – zumal die Flüchtlinge mit der Erwartung leben, eines Tages in ihr Herkunftsland zurückzukehren und die importierte Teilstruktur wieder mit der übergreifenden Organisation zu vereinigen. In Nangweshi ließ der Einfluss der UNITA auf die

Bevölkerung des Lagers Nangweshi nach, so die Erfahrung mehrerer Mitarbeiter, nachdem Savimbi im Februar 2002 getötet und die Partei in Angola insgesamt stark geschwächt wurde. Solange die UNITA im Lager als potentielle Gewinnerin des Bürgerkriegs galt, stand ihre geballte Sanktionsmacht hinter den Befehlen des anwesenden UNITA-Führungspersonals. Der Einfluss, den die Außenbeziehungen importierter Strukturen haben, verändert sich mit den Ressourcen und der Macht, über die die betreffende Gesamtorganisation außerhalb des Lagers verfügt.

Dieser Effekt stellt die Umkehrung eines in der Literatur immer wieder beschriebenen Ressourcenflusses dar, in dessen Rahmen kämpfende Rebellengruppen durch Flüchtlingslager in Nachbarländern Unterstützung finden – durch die Versorgung und den Schutz von Rebellen und ihren Angehörigen, durch Einspeisungen in die Kriegsökonomie und durch internationale Legitimierung (vgl. Jean 1999: 443-445; Lischer 2005: 6-9; Stedman/Tanner [Hg.] 2003; Terry 2002). Doch auch umgekehrt leiten Führungsfiguren innerhalb des Flüchtlingslagers aus der Verbindung zu einer (gewalt-)mächtigen Struktur außerhalb des Lagers eine erhebliche Unterstützung ihrer eigenen Stellung ab. Sie haben nicht nur die lagerinternen Strukturen hinter sich, sondern eine viel größere Organisation. Durch Informationsaustausch und Besuche über die Lagergrenzen hinweg werden ihre Positionen vor den Augen der Lagerbevölkerung bestätigt und gestärkt. Eine umfassende externe Organisation, deren andauernder Kampf sie in der Zukunft noch mächtiger machen könnte, trägt zum Fortbestand ihrer in ein Flüchtlingslager importierten Teilstrukturen bei.

Anmerkungen zu Kapitel 14:

1 Das unterscheidet die importierten Strukturen von „Solidaritätskernen", die erst während eines Lageraufenthalts gebildet werden (vgl. Popitz 1992: 203f.).

2 Für einen Großteil Afrikas lassen sich diese Herrschaftssysteme besser als „neotraditional" bezeichnen, vgl. Krämer/Trotha 2008: 3. Da die Bezeichnung und Deutung als „traditional" jedoch in den Flüchtlingslagern und in Sambia üblich ist, behalte ich sie stellenweise bei, um im jeweiligen Zusammenhang einen Bruch mit der Kategorisierung der Beteiligten zu vermeiden. Einfache Anführungszeichen sollen verdeutlichen, dass ich mir eine Interpretation insbesondere von *chieftainship* als traditionell nicht zueigen mache (zu den Brüchen im Häuptlingssystem während der Kolonialzeit s. Mamdani 1996: 39-48).

3 Diese Phänomene werden auch in Beiträgen zu Flüchtlingslagern in anderen Ländern angesprochen (z.B. Brauman 1998: 179f.; Raper 2003: 360), jedoch kaum allgemein diskutiert. Zu den Zusammenhängen von Flüchtlingsphänomenen, Bürgerkriegen und humanitärer Hilfe, in denen Flüchtlingslager einen zentralen Platz einnehmen, s.a. Lischer (2005); zum Fall afghanischer Flüchtlinge in Pakistan s.a. Shahrani 1995: 197-201, zu den ruandischen Flüchtlingslagern in Goma s.a. Pottier 1996.

4 Der Begriff *Chief*, den auch die Beteiligten innerhalb des Lagers entsprechend gebrauchen, wird hier deckungsgleich mit dem des „Häuptlings" im Sinne von Trutz von Trotha (1994: 235f.) verwendet.

5 Die Systeme des Häuptlingtums der in Meheba vertretener Ethnien unterscheiden sich teils deutlich voneinander – etwa zwischen Luvale und Ovimbundu, die große Anteile der dortigen angolanischen Bevölkerung stellen (wobei die Kategorisierung ethnischer Gruppen in den Herkunftsprovinzen Cuando-Cubango und Moxico nicht unproblematisch ist; vgl. Brinkman 1999). Diese Systeme im Einzelnen zu diskutieren, liegt außerhalb der Zielsetzung dieser Arbeit. Ich beschränke mich auf die Aspekte des Häuptlingtums, die sich während der Feldforschung im Flüchtlingslager als bedeutend für die politische Ordnung des Lagers herausstellten. Zur ‚traditionellen' Ordnung der Luvale vgl. insbesondere die Arbeiten von C.M.N. White (z.B. 1960); eine in den fünfziger Jahren durchgeführte ethnographische Forschung zu den Ovimbundu, die auch einen Überblick über frühere Forschungen beinhaltet und unter anderem das politische System zum Thema hat, bietet Adrian C. Edwards (1962); zur jüngeren politischen Kultur und ihren historischen Bezügen s.a. Heywood 1998.

6 Nach Bakewell (2000a: 367) war das Gebiet weitgehend unbesiedelt, bis das Settlement eingerichtet wurde.

7 Von einem solchen Konflikt berichtet ein NGO-Mitarbeiter in Lusaka: Tributzahlungen führten in Meheba zu Missstimmungen zwischen Flüchtlingen, einigen NGOs und dem sambischen *Chief*, als eine NGO einen Beschwerdebrief an UNHCR schrieb. Dem Brief zufolge hatte der lokale *Chief* von den Flüchtlingen Anteile an deren Maisrationen für die Beerdigung seiner Frau gefordert. Allerdings ist dieser *Chief* nach der Darstellung des NGO-Mitarbeiters immer großzügig gewesen – „and the land belongs to the Chief". Es stellte sich heraus, so zumindest der Bericht, dass die Flüchtlinge zur selben Ethnie wie der *Chief* gehörten und ihm unaufgefordert und selbstorganisiert Teile ihres Maises zur Beerdigung brachten. Der *Chief* war sehr aufgebracht über den Brief.

8 Auch die Kirchenführer werden übrigens kaum als vermittelnde Instanz in die Arbeit der Lagerverwaltung einbezogen. Dies war insbesondere während der Organisation der Repatriierung in Meheba überraschend, da dabei über einen längeren Zeitraum umfangreiche Informationen an die Bevölkerung weiterzugeben und die Flüchtlinge, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten nach Angola reisen sollten, zu koordinieren waren. In Meheba ist die katholische Kirche mit einem sambischen Pfarrer aktiv, der auch mit JRS zusammenarbeitet, der NGO, die früher die Pfarrer Mehebas aus ihrem Personal stellte. Das gesamte Settlement bildet dabei eine Kirchengemeinde, es gibt 26 Kirchen, jeweils mit einem Katechisten, seinem Assistenten und einem Kirchenkomitee. Auch die Neuapostolische Kirche ist präsent, die *United Church of Zambia*, daneben weitere protestantische Kirchen, Pfingstkirchen und Adventisten. Die Kirchengemeinden spielen eine erhebliche Rolle im Leben vieler Flüchtlinge, teils wohl auch als funktionales Äquivalent zu den vom Krieg zerrissenen und dezimierten Familien. Auch in Nangweshi gibt es mehrere religiöse Gemeinschaften, vor al-

lem sind evangelische und katholische Geistliche unter den Flüchtlingen im Lager aktiv, die mit dem Großteil der Bevölkerung aus Jamba nach Sambia kamen. Hier besteht zumindest ein gelegentlicher informeller Austausch der Verwaltung mit den *church leaders*. Auch in die Suchaktivitäten des Roten Kreuzes werden die Kirchen in Nangweshi ab und zu eingebunden.

9 Diese generelle Tendenz sieht Julius Holt (1981: 177) als problematisch an, da die jungen Männer nicht notwendigerweise von der übrigen Flüchtlingsbevölkerung als Führungspersonen anerkannt würden oder deren Ansichten über das Lagerleben repräsentierten. S.a. Lischer 2005: 155; Turner 1999. Schon die britische Kolonialregierung legte Wert darauf, dass ihre Intermediäre, die *Chiefs*, alphabetisiert waren (vgl. Van Rouveroy van Nieuwaal 1987: 12).

10 Den gezielten Versuch, traditionelle Führungsinstanzen durch administrativ eingesetzte ‚*Chiefs*‘ zu verdrängen, die als Intermediäre fungieren sollten, gab es auch in der Kolonialzeit; vgl. Van Rouveroy van Nieuwaal 1987: 6.

11 Dieses Phänomen ähnelt dem Prinzip des arbeitsteiligen Umgangs mit Konflikten, das Trutz von Trotha und Georg Klute (2001: 689) bei malischen Tuareg beobachten und das ebenfalls eine Strategie darstellt, bürokratische und traditionelle Herrschaft zusammenzuführen. Im Flüchtlingslager ist der Ausgangspunkt für die familiäre Herrschaftsdiversifizierung allerdings nicht, wie bei den Tuareg, das „intermediäre Dilemma“ (Trotha/Klute 2001: 689), sondern das Einschreiten der Verwaltung gegen die Personalunion von *Chief* und *Chairman*.

12 Während einige der Interviewten über das Thema Hexerei nicht sprechen möchten, erklären mir andere ausführlich die Beziehungen zwischen *witch* oder *wizard*, *witch doctor* und *witch finder* oder *diviner*, also zwischen den Hexen beziehungsweise Zauberern, denjenigen, die angehexte Leiden heilen und schließlich denjenigen, die herausfinden, wer die Hexe oder der Zauberer ist, der in einem bestimmten Fall schuldig ist (s.a. Barrett 1998: 22f.; zur Hexerei bei den Ovimbundu und zur Unterscheidung zwischen „diviner“ und „maker of medicines“ (oder „witch doctor“) s.a. McCulloch 1952: 37-40).

13 Ein Genfer UNHCR-Mitarbeiter vermutet als Grund dafür, dass das Thema in der Organisation gemieden wird im Bestreben, afrikanische Kollegen nicht vor den Kopf zu stoßen.

14 Eine solche Analyse würde eine eigene Forschung erfordern. Hexerei ist eines der klassischen Themen der Ethnologie und Sozialanthropologie, das seit den späten 1980er Jahren wieder erhöhte Aufmerksamkeit erfährt (vgl. Moore/Sanders 2001; Geschiere 1997: 215-223). Mit dem Forschungsgebiet sind eine umfassende Literatur und spezifische methodische Probleme verbunden.

15 Diesen Aspekt betont Geschiere (1997: v.a. 9, 202). Richtet sich der Blick auf Hexerei*anklagen* als Mittel sozialer Kontrolle, so treffen diese bei der *Chairmen*-Frage in Meheba in der Tat vornehmlich die ‚alten Eliten‘, was übereinstimmend mit Geschiere (1997: 217f.) die klassische Betonung des konservativen Aspekts von Hexerei relativiert. Die Konzentration der Hexereivorwürfe auf ältere Menschen entspricht wiederum einem weithin festgestellten Muster (vgl. z.B. Ashforth 2001: 216).

16 Wenn eine Position des UNHCR (wie die, Hexerei nach Möglichkeit zu ignorieren) nicht schriftlich vorliegt, ist es im Sprachgebrauch der Organisationsmitarbeiter keine *policy*.

17 Einen Druck auf die Justiz, sich mit Hexerei auseinanderzusetzen, stellt Geschiere (1997: 170) für Afrika insgesamt fest.

18 Wenngleich das ein sehr sensibles Thema ist, berichten einzelne Flüchtlinge während der Feldforschung über diese Prozesse und öffentliche Hexenverbrennungen ganzer Familien. Linda Heywood (1998) bringt die Reaktionen von Savimbis Anhängern (die sich auf die öffentlichen Vorwürfe hin nur in geringem Ausmaß von ihm abwandten) unter anderem mit vorkolonialen Vorstellungen vom Übernatürlichen und seiner Beziehung zur Macht bei den Ovimbundu in Zusammenhang. Fälle von Hexenverbrennungen in Jamba auf Befehl von Savimbi sind auch in der journalistischen Literatur vielfach beschrieben, vgl. Albuquerque 2002: 135f.; Guerra 2002: 186-188; Minter 1990: 12f.

19 Bei dieser Technik lässt die Hexe oder der Zauberer ein Zaubermittel auf die Türschwelle des Opfers fallen. Wenn es darauf tritt, schwillt das Bein gleich an und schmerzt. Manchmal kann ein *witch doctor* das Bein heilen, in anderen Fällen muss es sogar abgenommen werden. Nach Erzählung eines Flüchtlings ist diese Praxis in Nangweshi sehr verbreitet, vor allem, wenn man allein zuhause ist. Von einer sehr ähnlichen Hexereitechnik berichtet Barrett (1998: 22) aus Meheba, auch er stellt die Verbindung zu Landminen her. Umgekehrt spricht Nene Muswema von den Landminen in Angola als „witchcraft of the ground“ (üC).

20 Unter Sambiern gilt das Gebiet der Lozi, wo sich Nangweshi befindet, als besonders hexereibelastet. Schon auf der Fahrt von Lusaka nach Nangweshi warnt mich die aus der Südprovinz stammende Ehefrau eines NGO-Mitarbeiters vor der Hexerei in der Gegend, vor allem in der Nähe des Flusses.

21 Vgl. zur Drohung als Element instrumenteller Macht Popitz 1992: 85, s.a. 79-103.

22 Diese Argumentation besteht unabhängig davon, ob Hexerei „existiert“ oder nicht. Zu dieser Frage vgl. Geschiere 1997: 19-22.

23 Zur Zahlenangabe vgl. Bakewell 2002a: 1. Die Flüchtlinge im Hauptlager Nangweshi sind gemäß der Kategorisierung von Sarah Lischer (2005: 19-28) „state-in-exile refugees“, während in Meheba große Teile der Bevölkerung als „situational refugees“ einzuordnen sind.

24 Vgl. Brinkman 2003: 213; Minter 1990. Nach Auskunft eines Flüchtlings in Meheba gibt es für die während des Bürgerkriegs allseits bekannte und gefürchtete Praxis der gewaltsamen Rekrutierung einen in Angola über die Sprachgrenzen hinweg gebrauchten Ausdruck: „kwata kwata“; zum etymologischen Zusammenhang vgl. Brinkman 2005: 69.

25 Dies gilt in milderer Form auch in Meheba. Dort zieht sich ein junger Mann für ein Foto, dass ich von seiner Familie mache, extra um und begründete das, er könne sich nicht in einem T-Shirt mit dem Konterfei des sambischen Präsidenten fotografieren lassen. Das Kleidungsstück stammt aus einem sambischen Wahlkampf, mit dem der betreffende Flüchtling nichts zu tun gehabt hat.

26 Zur entsprechenden Unterscheidung von „Good an bad participation“: Turner 2001: 95-102.

27 Ein sambischer NGO-Mitarbeiter erklärt dazu, man habe mit der Umsiedlung auch Befürchtungen der angolanischen Regierung beschwichtigen wollen, die UNITA benutze während des Krieges das Flüchtlingslager mit sambischer Duldung als Rückhaltposition. Zum Phänomen solcher „refugee-warrior-communities“ (Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989: 275-278) s.a. Lischer 2005; Nyers 2006. Ein Mitarbeiter eine anderen NGO nennt für die Umsiedlung auch Sicherheitsgründe, „because at that time there was the danger of MPLA attacks on Nangweshi, because it was close [to the Angolan border; KI] and they knew that these people, the generals, were here.“

28 Die Zwangsumsiedlung nach Ukwimi wird vom Personal der Regierungs- und Hilfsorganisationen generell als Trennung zwischen Zivilisten und ‚Ex-Kombattanten‘ bezeichnet. Diese Kategorien erweisen sich allerdings als wenig trennscharf, denn von den Bewohnern Nangweshis waren der größte Teil der Männer und viele Frauen im Bürgerkrieg als Kämpfer beteiligt. Lischer hebt in praxisbezogener Hinsicht hervor, wie wichtig es sei, „to separate the noncivilians from the refugees as quickly as possible“ (Lischer 2005: 146). Dabei geht sie jedoch auf die Schwierigkeit, eine klare Trennlinie zwischen diesen Kategorien zu definieren, nicht ein – während sie andere praktische Schwierigkeiten wie Kosten, Logistik und ethische Dilemmata thematisiert. Gleichzeitig verwendet sie den Begriff der „militants“ synonym zu dem der „noncivilians“, was das konzeptuelle Instrumentarium noch weniger geeignet für eine Zuordnung einzelner Personen mit ihren individuellen Kriegsbiographien macht. Die Kategorisierung entspricht eher rechtlichen und administrativen als soziologisch-analytischen Erfordernissen.

29 Auf detailliertes Belegmaterial muss hier allerdings, wie an anderen Stellen insbesondere dieses Kapitels, verzichtet werden, um den Schutz der betreffenden Personen zu gewährleisten.

30 Ähnliches schildert Lischer (2005: 155) für die ruandischen Flüchtlingslager in Zaire 1994.

31 Die Mitarbeiterin einer medizinisch tätigen NGO sieht allerdings beim Einsatz der UNITA-Krankenpfleger und -schwestern im Flüchtlingslager das Problem, dass diese vor allem in der Behandlung von Kriegsverletzungen geschult sind, in den sambischen Lagern aber Kenntnisse über Tropenkrankheiten gebraucht werden.

32 Es überrascht nicht, wenn Lischer (2005: 93, s.a. 34f.) entgegen gängiger Annahmen (z.B. UNHCR 1999: 3) feststellt, dass im Fall ruandischer Flüchtlinge militantes Führungspersonal die kleineren Lager (um die 15.000 Bewohner) fester im Griff hatte als die um ein Zehnfaches größeren. Überschaubarkeit erleichtert nicht nur der Verwaltung, sondern auch informellem Führungspersonal unter den Flüchtlingen Kommunikation und Kontrolle.

33 In Nangweshi wurden nach der Einrichtung des Lagers bald Wahlen durchgeführt – und hochrangige UNITA-Funktionäre gelangten in die höchsten Positionen als Flüchtlingsrepräsentanten. Ob diese Wahlen manipuliert waren, wie

ein UNHCR-Mitarbeiter vermutet, soll dahingestellt bleiben. Das Ergebnis kann auch ohne gezielte Eingriffe mächtiger Flüchtlinge zustande gekommen sein. Die Macht der UNITA-Führung im Lager war kurz nach der Flucht wahrscheinlich groß genug, um viele Flüchtlinge auch ohne explizite Aufforderung dazu zu bewegen, wie selbstverständlich ihr bisheriges Führungspersonal in die von der Administration vorgegebenen Positionen zu wählen.

34 Solche Pavillons, um sich zu Gesprächen zu versammeln, sind auch im Herkunftsgebiet der Flüchtlinge üblich. Auf Umbundu werden sie *onjango* genannt; das Personal in Nangweshi benutzt auf Englisch den Begriff *shelter*. Der in Nangweshi übliche Typ des *onjango* besteht aus halbhohen Wänden, die aus Zweigen geflochten sind (*stick mats*), und hat ein mit Gras gedecktes Dach.

35 Pünktlichkeit ist unter den Organisationsmitarbeitern, insbesondere denen des UNHCR, in beiden untersuchten Lagern nicht die Regel, vgl. Inhetveen 2006a.

36 Ob es außerdem Zufall ist, dass die Dolmetscherin die Passage nicht übersetzt, der zufolge die Popularität des momentanen Lagerrates durch Wahlen geprüft werden muss, bleibt unklar. In der Folge allerdings diskutieren die Anwesenden offen darüber, welche Positionen neu gewählt werden sollen und welcher Wahlmodus angebracht ist.

37 Vgl. die Dokumentation einer Rede Savimbis auf einem UNITA-Kongress in Jamba 1989, die ähnliche Bestätigungsrufe der Versammlung enthält (UNITA o.J.: 11-28).

38 Lischer (2005: 106f., s.a. 154f.) beschreibt die Unterschiede zwischen Flüchtlingslagern in Tansania, in denen die Verwaltung entweder dem militanten Führungspersonal unter den Flüchtlingen die Organisation des Lagers überließ oder aber diese Führungsfiguren gezielt außenvor ließ. Die von den Flüchtlingsführern organisierten Lager waren schneller und besser koordiniert, Epidemien wurden vermieden, und die Macht der militanten Anführer innerhalb der Flüchtlingsbevölkerung wuchs. Das ohne Beteiligung dieser Anführer organisierte Lager war weniger durchorganisiert, die Durchführung von humanitären Maßnahmen weniger effizient, und die Führungsfiguren der importierten Strukturen verloren ihre Macht unter den Flüchtlingen.

39 Dies gilt für viele Flüchtlingslager; vgl. z.B. Malkki 1995a; Werker 2007: 471f.

40 Zur Legitimation von politischen Führungsfiguren in der Flüchtlingsbevölkerung durch offizielle Positionen als Flüchtlingsrepräsentanten oder NGO-Mitarbeiter s.a. Lischer 2005: 91, 155.

41 Zum Begriff der defensiven Strategien und ihrem Einsatz gegen afrikanische Kolonialverwaltungen vgl. Spittler 1981: 69-73; Trotha 1994: 413–441.

42 Etwas Verwirrung stiftete auf höheren Organisationsebenen der Bericht einer britischen Journalistin und graduierten Studentin, die Nangweshi zehn Tage lang besucht und Interviews geführt hatte (Richardson 2001a: 38). Sie behauptete, der betreffende UNHCR-Mitarbeiter sei ein aktives UNITA-Mitglied, das die Lagerbevölkerung für die UNITA ausspioniere (vgl. Richardson 2001b). Alle Berichte, die ich während der Feldforschung von verschiedenen Seiten bekam, liefen jedoch darauf hinaus, dass der UNHCR-Mitarbeiter Kontakte mit dem angolanischen Konsulat in Mongu gehabt und Informationen über angeb-

liche UNITA-Aktivitäten im Lager an die MPLA-Regierung weitergegeben habe. Der Widerstand gegen ihn wurde auch und gerade von den Flüchtlingen getragen, die in Jamba wie im Flüchtlingslager einflussreiche Positionen hatten.

43 Insgesamt ist Jamba insofern als Militärbürokratie zu bezeichnen, als das Militär der umfassende organisatorische Bezug ist: Auch die Inhaber ziviler Positionen haben in der Regel einen militärischen Rang (vgl. UNITA 1991).

44 Wenn die *Chiefs* mit Verwaltungspersonal gemeinsame Sache machten, um sich Hilfsgüter illegal anzueignen, verweist auch dies auf ein symbiotisches Verhältnis zwischen den betreffenden *Chiefs/Chairmen* und Teilen der Administration.

45 Die Funktion von *Chiefs* als Intermediären einer bürokratischen Herrschaft geht in Afrika auf die Kolonialzeit zurück; die Kolonialherren setzten zu diesem Zweck das Häuptlingtum auch in Gesellschaften durch, in denen es bis dahin keines gab (vgl. Trotha 1994: 304, s.a. 219-334).

46 Die Ende der 1990er Jahre vom UNHCR (1999) formulierte „ladder of options" gibt zwar generelle Handlungsmöglichkeiten für den Fall an, dass der zivile und humanitäre Charakter von Flüchtlingslagern bedroht ist; diese Diskussion richtet sich jedoch in erster Linie an Entscheidungsinstanzen oberhalb der Lagerebene. Entsprechend ist auch die Operationalisierung dieser „ladder of options" ausgerichtet: Sie bezieht sich vor allem auf die Zusammenarbeit des UNHCR mit Regierungen und dem *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO) der Vereinten Nationen (vgl. UNHCR 2000c). Für das UNHCR-Personal vor Ort kann sie kaum als konkrete Handlungsvorgabe dienen, darauf verweisen auch persönliche Gespräche mit UNHCR-Mitarbeitern in Genf.

47 Es ist in der Flüchtlingsforschung unumstritten, dass die Machtfiguren in den importierten Strukturen von Lagerflüchtlingen oft nicht die Interessen der Mehrheit oder Gesamtheit der Flüchtlinge vertreten (z.B. Cha/Small 1994; Pottier 1996; Sommers 1995). Gleichwohl hat in den Fällen, in denen die Flüchtlinge ein gemeinsames Interesse sehen, dessen Durchsetzung oder auch nur Berücksichtigung in der Interaktion mit der Verwaltung dann eine größere Chance, wenn es innerhalb der Flüchtlingsbevölkerung integrierte politische Strukturen mit etablierten Führungspersonen gibt. Ist jede Gruppierung mit besonderen Bedürfnissen und ‚traditionell' marginalisierter Position (etwa Frauen, Alte, Behinderte, ethnische Minderheiten) gemäß dem humanitären Wertekanon eigens vertreten und sind die bisherigen Führungsfiguren einer Flüchtlingsgruppe im Lager entmachtet worden, dann sehen sich die Verwaltungsorganisationen heterogenen und im einzelnen schwachen Vertretungen von Flüchtlingen gegenüber, die ihnen in der Lagerpolitik nicht Paroli bieten können. Angesichts des großen Wertes, der in der Flüchtlingshilfe auf die Repräsentation vieler auch marginalisierter Untergruppen von Lagerflüchtlingen gelegt wird, wäre die Frage zu verfolgen, inwieweit hier nicht nur egalitäre Werte der Antidiskriminierung eine Rolle spielen, sondern auch die Angst des Lagerpersonals vor einem gemeinsamen machtbewussten Vorgehen der zahlenmäßig weit überlegenen Flüchtlinge. Die potentielle Gefährlichkeit von Flüchtlingen ist ein wiederkehrendes Thema im Diskurs des Lagerpersonals.

Kapitel 15
Frei flottierendes Misstrauen

15.1 Antagonistisches versus frei flottierendes Misstrauen

Misstrauen im Forschungsfeld

Im Flüchtlingslager ist Misstrauen allgegenwärtig. Eine Soziologin, die den Weg ins Forschungsfeld sucht, trifft frühzeitig und an unterschiedlichen Zugangspunkten auf Misstrauen. Es führt zu Schwierigkeiten, die überwunden werden müssen, um sich für einige Monate in einem Flüchtlingslager aufhalten und dort forschen zu können. Diese Zugangsprobleme spiegeln ein Charakteristikum des Forschungsfeldes wider (vgl. Lüders 2000: 392). Dabei gilt das Misstrauen nicht nur der Forscherin als wenig bekanntem Wesen. Häufig leidet das Vertrauen eines Gesprächspartners oder Offiziellen ihr gegenüber darunter, dass diese wissen, sie hat vorher mit anderen Akteuren gesprochen. Diesen anderen – etwa dem Personal bestimmter Hilfsorganisationen – misstrauen die betreffenden Gesprächspartner, und dieses Misstrauen übertragen sie auf die Feldforscherin. Während des Forschungsaufenthalts entstehen immer wieder Situationen, in denen der fortgesetzte Feldzugang durch Misstrauen gefährdet oder eingeschränkt wird. Beispielsweise beobachten während des schon angesprochenen Konfliktes um die Bezahlung von Straßenarbeiten der *Refugee Officer* und die Polizei, dass ich mit an der Auseinandersetzung beteiligten Flüchtlingen spreche; diese wiederum sehen, dass ich mich mit Verwaltungsmitarbeitern unterhalte. In diesem Fall konnte ich beiden Parteien offensichtlich glaubhaft machen, dass ich das, was sie in meiner Gegenwart sagen, nicht an die andere Seite weitergebe und selbst keine Stellung beziehe.

Im Verlauf der Forschung wird jedoch deutlich, dass das Misstrauen zwischen den Akteuren auch Informationen für die Feldforscherin generieren kann. Für viele stellt sie eine Möglichkeit dar, zu einer Außenstehenden über das eigene Misstrauen gegenüber anderen Beteiligten zu sprechen – und der Forscherin so die eigene Perspektive im bewussten Gegensatz zu den Standpunkten dieser anderen zu vermitteln. Methodisch ist ein durch

Misstrauen geprägtes Feld ein Problem, das nicht nur zu Informationsverweigerung führt, wenngleich es eine fortwährende Herausforderung darstellt (vgl. Hynes 2003; Powles 2000: 15). Im Folgenden soll dem Misstrauen in Flüchtlingslagern nun inhaltlich nachgegangen werden.

Misstrauen in totalen Institutionen und im Flüchtlingslager

Flüchtlingslager wie totale Institutionen sind von Misstrauen geprägte Einrichtungen. In totalen Institutionen ist Misstrauen zwischen Insassen und Personal ein zentrales Merkmal (vgl. Goffman 1973, z.B. 60, 86), und auch in Flüchtlingslagern ist es unübersehbar vorhanden (vgl. Daniel/Knudsen [Hg.] 1995). Zurecht ist in der Forschung darauf hingewiesen worden, dass es Misstrauen in praktisch allen sozialen Einheiten gibt und es in manchen Fällen kulturell ausdrücklich erwünscht ist (vgl. Voutira/Harrell-Bond 1995). Andere Autoren haben Misstrauen als besondere Charakteristik von Flüchtlingssituationen hervorgehoben mit dem Argument, das Ausmaß dieses Misstrauens sei ein Spezifikum (vgl. Daniel/Knudsen 1995: 2). Im Folgenden soll dagegen gezeigt werden, dass das Spezifische am Misstrauen in Flüchtlingslagern nicht seine Existenz oder sein Ausmaß ist, sondern seine volatile Allgegenwart, in der sich die Grenzen, die das Misstrauen zwischen verschiedenen Akteuren zieht, jederzeit verschieben können. Hierin liegt ein zentraler Unterschied zur Misstrauensstruktur in totalen Institutionen.[1]

In den von Goffman untersuchten totalen Institutionen besteht Misstrauen in erster Linie entlang der Differenzierung in Personal und Insassen.[2] Es ist Teil eines klaren Antagonismus, in dem jede Person weiß, wo sie steht. Informelle Kontrollmechanismen wirken einem Überschreiten dieser Grenzen – etwa einem Verrat verbotenen Verhaltens von Insassen an die Verwaltung durch einen anderen Insassen – entgegen (vgl. Goffman 1973: 60).

In Flüchtlingslagern dagegen existiert Misstrauen auch innerhalb der Flüchtlingsbevölkerung und nicht zuletzt innerhalb des Personals. Misstrauen besteht typischerweise zwischen Mitarbeitern verschiedener Verwaltungs- und Hilfsorganisationen oder Personal auf verschiedenen Ebenen einer Organisation. Die Misstrauensbeziehungen zwischen Organisationen und Organisationsebenen haben oft eine lange Geschichte, die weit über die Situation in einem bestimmten Lager hinausgeht. Im internationalen Flüchtlingsregime treffen insbesondere UNHCR und einige große internationale NGOs (wie CARE oder MSF) immer wieder in unterschiedlichen Projekten und Ländern aufeinander. Dabei geht eine bestimmte Wahrnehmung des Gegenübers als gefestigtes Bild in das Organisationswissen ein, und bestehende Spannungen wirken sich nicht nur auf ein spezifisches Projekt, sondern räumlich und zeitlich umfassender aus. Vor allem Mitarbeiter auf höheren Ebenen äußern sich während der Forschung allgemein über andere Organisationen, unter anderem mit Bemerkungen über deren jeweilige Vertrauenswürdigkeit.[3] Diese Aussagen beziehen sich oft auf die kommentierte Organisation insgesamt, unabhängig von bestimmten Mitarbeitern oder Un-

tereinheiten in Flüchtlingslagern. In ähnlicher Weise kann sich ein Fehlen von Vertrauen zwischen den Ebenen einer Organisation perpetuieren, selbst wenn die konkreten Mitarbeiter wechseln. Schließlich misstrauen sich vielfach auch Mitarbeiter innerhalb einer Organisationseinheit.

Unter den Flüchtlingen gibt es informelle Gruppierungen, die sich gegeneinander etwa national, ethnisch oder politisch abgrenzen. Das Misstrauen zwischen ihnen bestand teils schon, bevor sie ins Flüchtlingslager kamen – insbesondere, wenn es sich um Bürgerkriegsflüchtlinge handelt, die im Herkunftsland gegnerischen Parteien des Konfliktes nahestanden. Ein Beispiel sind die Spannungen, die in Meheba vor Ende des angolanischen Bürgerkriegs zwischen UNITA-nahen Bewohnern des älteren Teils des Settlements und den Flüchtlingen in den neueren Zonen bestanden, die oft der MPLA näher waren (vgl. Powles 2005a: 333).[4]

Misstrauen kann sich auch auf national definierte Klischees beziehen. Davon sind beispielsweise Flüchtlinge aus dem Kongo betroffen. Ein für eine NGO arbeitender Flüchtling in Meheba, selbst aus einem anderen afrikanischen Land, erklärt das gängige Bild: „The Congolese are not associated with trust." Übereinstimmend damit sagt mir in Nangweshi ein sambischer NGO-Mitarbeiter über Menschen aus dem Kongo: „They are all crooks."[5]

15.2 MISSTRAUEN IN HETEROGENEN STRUKTUREN: FLUKTUATION UND ALLGEGENWART

Die Ordnung des Flüchtlingslagers ist insgesamt eine heterogene Struktur, in der sich permanent multiple, sich kreuzende und sich wandelnde Gegensätze entwickeln. Entsprechend vielfältig und veränderlich sind die Verläufe des Misstrauens im Lager.

Misstrauen unter Flüchtlingen

Regelmäßig verdächtigen Flüchtlinge ohne Position ihre gewählten Vertreter, mit der Verwaltung gemeinsame Sache bei einem Betrug gegen sie zu machen. Ähnliche Korruptionsvorwürfe treffen Flüchtlinge, die für Hilfsorganisationen arbeiten. Nicht immer unterscheiden die Flüchtlinge ohne Position klar zwischen gewählten Flüchtlingsvertretern und denjenigen, die für eine NGO arbeiten – beide werden gelegentlich als *leaders* oder *chefes* bezeichnet und zum Beispiel der Unterschlagung verdächtigt. So erklärt Ernesto Salvador im Erweiterungslager von Nangweshi zunächst, den gewählten Vertretern nicht trauen zu können; sein Beispiel bezieht sich dann auf diejenigen Flüchtlinge, die als Mitarbeiter von Hilfsorganisationen die Nahrungsmittelrationen an die Lagerbewohner ausgeben:

ES: „We were very happy to have elected some leaders. But these leaders, we cannot even trust them. Because what they do, they are not even working for the refugees. I

can give you an example at the Distribution Centre. If one instead of helping you as – because *he* is a refugee and *he* also a refugee – instead of giving you what belongs to you he'd also give you half of it, the half goes to him. So for that I wouldn't say much and I can't even appreciate to have such a leader [...]. At the old camp, it's better off. The distribution is going on smoothly, because we were there and we saw what happened, but here the distribution is not going smoothly because they are stealing too much. [...] They are not feeling pity for the refugees.
KI: But who is stealing, the refugees working there or the organization?
ES: [...] the people belonging to us, the refugees are the ones stealing because I give you an example of a cup of cooking oil. Instead of giving us full, he will give us somewhere up to here, it's not full. [...] Everybody is complaining about it. But as for now we have nowhere to go straight to complain about this situation, but everybody is complaining. [...] Somebody tried to talk about it and the answer he got was: ‚It's not from your father's pocket'" (dU).

Gerade der Betrug zwischen Flüchtlingen untereinander empört Ernesto Salvador, er betont, dass hier Flüchtlinge von Flüchtlingen stehlen – obwohl er gerade von ihnen Verständnis und Zusammenhalt erwartet hätte: Man war froh, *leaders* gewählt zu haben, und sie ‚gehören zu uns'. Unterschiede zwischen dem „old camp"[6] und dem Erweiterungslager von Nangweshi werden beklagt, und das nicht nur im Zusammenhang mit der Nahrungsmittelausgabe. Ernesto Salvador leitet das Interview lange vor der zitierten Passage damit ein, dass die Bewohner des ‚alten Lagers' ein besseres Leben hätten. Dieses Empfinden, im Vergleich zu anderen Flüchtlingen (auch in anderen Flüchtlingslagern oder Ländern) schlechter gestellt und damit ‚betrogen' zu sein, wird in Gesprächen mit Flüchtlingen immer wieder ausgedrückt – auch von Bewohnern des ‚alten Lagers' Nangweshi, gegenüber denen sich Ernesto Salvador benachteiligt fühlt.

Während Flüchtlinge ohne Position oft ihren *leaders* misstrauen, fühlen sich diese durch ihre einflussreichere Position keineswegs sicher. Die Flüchtlingsvertreter antizipieren das Misstrauen der übrigen Lagerbewohner und wagen es nicht immer, für die Flüchtlinge unerfreuliche Informationen an die Bevölkerung weiterzugeben. Sie haben Angst, verprügelt zu werden oder Schlimmeres zu erleiden. Hier zeigt sich eine weitere Form von Misstrauen, das des Intermediärs gegenüber der Bevölkerung, für die er das Verbindungsglied zur Verwaltungsherrschaft herstellt. Die Flüchtlingsvertreter sind von der Lagerbevölkerung selbst gewählt, können jedoch nicht immer darauf vertrauen, dass diese als ihre Wählerschaft ihnen vertraut – es entwickelt sich ein gegenseitiges Misstrauen. Allgemeiner gesprochen entsteht Misstrauen entlang der Grenzen zwischen den unterschiedlichen Positionen, die die Ordnung des Flüchtlingslagers für Flüchtlinge bietet. Einige Lagerbewohner sind als gewählte Flüchtlingsvertreter offiziell Bindeglieder zur Verwaltung, einige arbeiten für eine NGO, die meisten haben keinerlei formale Position. Insbesondere das weitgehende Monopol auf den Kontakt mit Verwaltungs- und Hilfsorganisationen, das die gewählten Flüchtlingsvertre-

ter und – in inhaltlich spezifischerer Hinsicht – die Flüchtlingsmitarbeiter der Organisationen haben, gibt Misstrauen innerhalb der Flüchtlingsbevölkerung Vorschub. Da fast alle Informationen zwischen Verwaltung und Flüchtlingen über die Flüchtlingsvertreter laufen, führen beide Seiten unliebsame Entwicklungen immer wieder darauf zurück, diese Intermediäre hätten die Kommunikation manipuliert.[7]

Misstrauen innerhalb des Personals

Innerhalb des Personals besteht Misstrauen häufig zwischen Mitarbeitern auf verschiedenen Ebenen einer Organisation und solchen unterschiedlicher Organisationen. Hinzu kommen persönliche Animositäten, die sich unter anderem in Misstrauen äußern. Während der Feldforschung in Sambia ist das nicht zuletzt in den *Sub-* und *Field Offices* des UNHCR zu beobachten. Das Arbeitsklima auf Feldebene ist für die Organisation kein Kriterium, wenn dort Positionen neu besetzt werden. Spannungen sind entsprechend häufig. Die gegenseitigen Abneigungen, Vorwürfe und Verweigerungen der Zusammenarbeit betreffen Mitarbeiter, die wegen der beginnenden Repatriierung nur kurzfristig in Sambia sind, ebenso wie das dort für einige Jahre tätige Personal. Insbesondere unter den *expatriates* außerhalb der Hauptstadt Lusaka scheinen Arbeitsbeziehungen, die sich durch gegenseitiges Vertrauen auszeichnen, eher die Ausnahme als die Regel.[8] Ein Mitarbeiter bezeichnet einen anderen als „dangerous man" – im physischen Sinn –, ein anderer weigert sich kategorisch, einer bestimmten Vorgesetzten Bericht zu erstatten oder Weisungen von ihr entgegen zu nehmen, wieder andere Mitarbeiter werden von Kollegen als faul oder karrierebesessen geschildert, die nationale Herkunft einiger Mitarbeiter bietet anderen Anlass, ihre Vertrauenswürdigkeit und Kompetenz insgesamt in Frage zu stellen, und einer erzählt lachend, wie er einen Kollegen, der ihn „hasst", ausgetrickst hat.[9]

Wenn es in den Flüchtlingslagern zwischen einzelnen Mitarbeitern Vertrauensbeziehungen gibt, wirkt das auf Dritte oft verdächtig. Beispielsweise misstraut NGO-Personal einem UNHCR-Mitarbeiter wegen dessen besonderer Freundschaft mit Mitarbeitern anderer NGOs, die aus dem gleichen Land kommen wie er. Aufgrund der geteilten Nationalität wird zwischen den Betreffenden Sonderbehandlung, der privilegierte Austausch von Informationen und das Ziehen an einem Strang vermutet. Immer wieder schließlich verdächtigen sich Mitarbeiter der verschiedenen Hilfsorganisationen gegenseitig, Hilfsgüter und Arbeitsressourcen zu veruntreuen.

Misstrauenslinien zwischen Personal und Flüchtlingen

Wenngleich Flüchtlingslager eine spezifische Misstrauensstruktur aufweisen, lässt sich auch das für totale Institutionen typische Misstrauen zwischen Personal und Insassen beobachten. In Flüchtlingslagern besteht ein offensichtliches und enormes Machtgefälle zwischen den Verwaltungsmitarbeitern und den Flüchtlingen, ebenso wie eine große soziale Distanz. Das Misstrauen der Flüchtlinge gegenüber „those who are keeping us", also der nur

vage bekannten Lagerverwaltung und den ihr übergeordneten Stellen, zeigt sich während der Feldforschung an vielen Stellen:

In beiden untersuchten Lagern fragen Flüchtlinge, ob sie nicht benachteiligt sind gegenüber den Flüchtlingen in anderen Lagern oder in anderen Zonen innerhalb des Lagers. Sie wollen wissen, ob dahinter ein Plan der Verwaltungsorganisationen steht, sie zu bestrafen. Immer wieder äußern Flüchtlinge den Verdacht oder die Gewissheit, Personal würde Hilfsgüter veruntreuen oder sich für bestimmte administrative Tätigkeiten bezahlen lassen – etwa für das Ausstellen von *gate passes*, die die Flüchtlinge brauchen, um das Lager legal verlassen zu können, oder für die Ausgabe von Repatriierungsformularen. Ein weiteres Beispiel tiefen Misstrauens von Flüchtlingen gegenüber der Verwaltung betrifft die Registrierungsaktionen, bei denen die Verwaltung ihre persönlichen Daten, Fotos und Fingerabdrücke aufnimmt. In Meheba sind es insbesondere Flüchtlinge aus Ruanda und Burundi, die es verweigern, sich fotografieren zu lassen. Die Flüchtlinge bekommen bei diesen Registrierungen zwar Erklärungen, wozu die Daten benötigt werden (unter anderem zur Repatriierung, die die Flüchtlinge aus Ruanda und Burundi zum Zeitpunkt der Feldforschung ohnehin vermeiden möchten), aber keine Informationen zum Datenschutz.

Die Mitarbeiter der Verwaltungs- und Hilfsorganisationen wiederum misstrauen Berichten und Geschichten von Flüchtlingen, mit denen diese individuelle Hilfe einfordern. Ein Beispiel sind Angaben von Flüchtlingen, sie hätten ihre *temporary card* verloren – die pro Familie ausgegebene Identifikationskarte, die zum Empfang der Nahrungsmittelrationen berechtigt – und sie bräuchten eine neue. Ein sambischer NGO-Mitarbeiter, der mit der Nahrungsmittelausgabe in Nangweshi zu tun hat, erklärt mir ausführlich von solchen Betrügereien durch Flüchtlinge. Das Gespräch mit ihm, das am Rande der laufenden Nahrungsmittelausgabe stattfindet, protokolliere ich:

> Es kommt aber vor, daß Leute versuchen to cheat: Daß sie z.B. sagen, sie haben ihre Karte verloren, und dann wollen sie zweifach Ration bekommen. Sie verstecken eine Karte in der Tasche (er macht es vor) und gehen das erste Mal durch die Prozedur,[10] dann, wenn niemand hinsieht, holen sie die zweite Karte raus und gehen nochmal. Sie würden solche Karten konfiszieren, auch welche, die verkauft wurden (angeblicher Preis 35.000 Kwacha), von Leuten, die längst tot oder in Angola sind. Seit Oktober hat er etwa fünfzig solcher Karten konfisziert, er hat sie hier, im Centre, sagt er. Sie hätten auch festgestellt, daß die leaders oft beteiligt sind. Sie gehen mit einem Flüchtling zum UNHCR und sagen, der hat seine Karte verloren, UNHCR stellt dann eine neue aus. Der leader sagt z.B. zum Flüchtling, ich bringe dich zu UNHCR und agiere als dein Zeuge, daß du die Karte wirklich verloren hast. Ich frage, wo er diese Information herhat. Er sagt, das kommt raus, wenn sie die Leute befragen, die sie mit zwei Karten erwischt haben: Die sagen dann, das war ein Plan zwischen dem chefe do bloco und mir, und wir teilen die zusätzliche Ration. Andere ändern die Karte, z.B. wenn als Zahl der Familienmitglieder eine 1 angegeben ist, machen sie noch einen Kringel dran, so

> daß 9 daraus wird, oder machen eine Zehn daraus. Ich frage, aber da ist doch diese Lochung. Ja, sagt er, daran merken wir es meistens. Ich frage, was ist denn, wenn jemand wirklich seine Karte verliert. Er sagt, drei Viertel von denen sind Lügner. Wenn sie jemand wirklich verliert (ich muß zweimal fragen), geht er zu UNHCR, die machen eine investigation, wenn der Fall in Ordnung ist, bekommen sie eine neue Karte. Über die Art der Untersuchung kann er nichts sagen, das mache UNHCR. Ich frage, und wenn sie jemanden erwischen mit falscher oder doppelter Karte, dann sagen sie, tut mir leid, ich muß diese Karte nehmen? Er sagt, ja, die Leute lachen sogar, wenn wir sie erwischen, die wissen ja, daß sie cheaten. Man müsse in so einer Position einen kalten Kopf bewahren und nicht emotional reagieren. Die Leute sagen, aber ich bestehle ja nicht dich in deinem Haus, sondern nur hier vom Distribution Centre, dann sagt man, ja, aber ich muß deine Karte einziehen. Wenn die Zahl auf der Karte gefälscht ist, wird sie zu UNHCR gebracht und berichtigt, dann zurückgegeben

Diese Darstellung von Techniken, mit denen Flüchtlinge ihre Karten manipulieren, ist detailliert; der NGO-Angestellte demonstriert das Verstecken von zusätzlichen Karten in der Bekleidung und schildert Beispiele, wie Zahlen auf der Karte verändert werden. Eigene Erfahrungen mit *cheating* sind hier offenbar eine Grundlage für das weitgehende Misstrauen gegenüber den Flüchtlingen, die behaupten, ihre Identifikationskarte verloren zu haben. Für den Gesprächspartner sind drei Viertel von ihnen Lügner; nur durch wiederholtes Nachfragen ist er dazu zu bewegen, sich zu den Fällen zu äußern, in denen Flüchtlinge tatsächlich ihre Karte verloren haben. Die Frage, ob sie nicht vielleicht doch die Wahrheit sagen, steht für ihn offensichtlich nicht im Vordergrund. Ebenso wie die Flüchtlinge, die angeblich ihre Karte verloren haben, trifft das Misstrauen deren Zeugen – in der Regel die gewählten Vertreter auf Blockebene. Diese fungieren in fast allen Problemfällen als Bindeglied zwischen Flüchtlingsbevölkerung und Verwaltung; dass sie Flüchtlinge, die eine neue Identifikationskarte möchten, begleiten, ergibt sich bereits aus ihrer intermediären Position.

In diesem Beispiel werden zwei Aspekte des Misstrauens in Flüchtlingslagern deutlich, die sich in zahlreichen anderen Fällen wiederfinden. *Erstens* sind Vermutungen von Betrug allgegenwärtig, in der Wahrnehmung der Verwaltung durch die Flüchtlinge und vielleicht noch stärker in dem Bild, das das Personal von der Flüchtlingsbevölkerung hat. *Zweitens* ist es für das Misstrauen im Flüchtlingslager nicht untypisch, dass ein Komplott mehrerer Personen angenommen wird und nicht lediglich ein betrügerisches Handeln Einzelner. Dabei halten Flüchtlinge Verschwörungen für möglich, die sich bis zur sambischen und angolanischen Regierung hin erstrecken.[11] Mit dem Misstrauen können wiederum konkrete Erfahrungen verbunden sein. Der Fall des Mr. Tapero, der in Nangweshi als UNHCR-Mitarbeiter für die angolanische MPLA-Regierung spioniert und intrigiert haben soll, ist ein einschlägiges Beispiel.

In der heterogenen Struktur von Flüchtlingslagern ist nicht nur Misstrauen überall und gegenüber fast allen möglichen Menschen und Gruppierungen möglich. Das sind umgekehrt auch Bündnisse in jeder Konstellation von Akteuren – oder sie können zumindest vermutet werden. Misstrauen und Loyalitäten sind gleichermaßen jederzeit möglich und zugleich vorläufig. Die entsprechenden Grenzen können sich in jede Richtung verschieben, Bündnisse können das Misstrauen Außenstehender hervorrufen und durch internes Misstrauen gebrochen werden.

15.3 BEDINGUNGEN FÜR DAS MISSTRAUEN IM FLÜCHTLINGSLAGER

Eine Reihe von Bedingungen nährt das Misstrauen im Lager. Sie liegen teils in den Biographien der Flüchtlinge, die typischerweise vor politischen Situationen geflohen sind, in denen Vertrauen rar ist (vgl. Manz 1995; Turner 1995). Aber auch im Flüchtlingslager selbst generieren spezifische Phänomene Misstrauen. Zu diesen gehört das Wissen um geschehene Betrugsfälle. In beiden untersuchten Lagern sind Geschichten über Betrügereien, „cheating“, durch Flüchtlinge bekannt (vgl. Kibreab 2004; Harrell-Bond 2004). Ebenso herumgesprochen haben sich Fälle von Korruption durch die gewählten Flüchtlingsvertreter und durch Mitarbeiter – auf allen Ebenen der Organisationen. Die Bandbreite reicht von der Bereicherung an Hilfsgütern im kleinen Stil bis hin zur umfassenden *sexual exploitation*.[12]

Zur hohen Prävalenz von Misstrauen trägt weiter die Struktur finanzieller Ressourcen in Flüchtlingslagern bei. Zwischen den Organisationen, die dort arbeiten, bestehen finanzielle Abhängigkeiten, und sie konkurrieren um die Mittel gemeinsamer Geldgeber (s.a. Inhetveen 2006b). So leitet UNHCR Geld an mehrere NGOs und an die Regierungsstellen in den Flüchtlingslagern, einschließlich der Polizei, befindet sich aber gleichzeitig mit mehreren NGOs im Wettbewerb um Gebergelder. Es bestehen also vielseitige finanzielle Beziehungen zwischen den Organisationen im Flüchtlingslager, sie arbeiten nicht mit voneinander unabhängigen Finanzierungsstrukturen. Gleichzeitig ist die Tätigkeit jeder Organisation für die anderen zwar in Sichtweite, nicht aber im Einzelnen kontrollierbar. Während der Feldforschung beobachtet beispielsweise das Personal einer NGO, dass eine andere, die *lead agency* CARE, am Nachmittag als einzige Strom in ihren Büros und ihrer Kantine hat. Sofort ist der Verdacht geweckt, dass CARE („the Charlies“) vielleicht das Diesel und den Generator mit Motor (*genset*), die UNHCR für *alle* Organisationen finanziert und die nur zu begrenzten, festgelegten Zeiten genutzt werden, unter der Hand für den Eigenbedarf nutzt. Die Angelegenheit wird mehrfach auf *Inter-Agency Meetings* diskutiert, unter anderem auf dem Treffen im September (eigenes Protokoll):

„UNHCR: Is it true that the Charlies have their own power supply?
CARE: Yes, from our own fuel, and our generator.
UNHCR: This shows us that the management of CARE enjoys it and we do not.
CARE: It is only in the offices [anderer, ich glaube CORD, erklärt auch mit], it was because of complaints from the staff; they could not write the reports in time, so we decided to give 20 liters only to cover the time in the afternoon.
UNHCR: But if it was a UNHCR genset it would not be okay.
CARE: It is our own.
AHA: How do we know if the management does not mix with the fuel?
CARE: We buy it ourselves.
UNHCR: We have to see what we can do.“

Das CARE-Personal beteuert, den Nachmittagsstrom mit einem eigenen kleinen Generator und mit separat finanziertem Diesel zu erzeugen. UNHCR prüft diese Angaben und bestätigt sie. Erst daraufhin enden die offenen Vorwürfe, wobei die zuvor misstrauischen Kollegen auch in der Folgezeit gelegentlich mit hochgezogenen Augenbrauen über den nachmittäglichen Strom scherzen.

Zwischen Lagerbewohnern und Verwaltung bestehen ebenfalls materielle Abhängigkeiten. Vor allem kontrolliert die Verwaltung die Hilfsgüter, die die Flüchtlinge für ihren Lebensunterhalt unter Lagerbedingungen benötigen. Gleichzeitig haben viele Flüchtlinge von den Strukturen dieser Verwaltung nur ein vages Bild. Sie wissen, dass die von den Organisationen administrierten Lebensmittel und anderen Güter für sie, die Flüchtlinge, bestimmt sind; gleichzeitig sind ihnen die genauen Zuständigkeiten von Verwaltungs- und Hilfsorganisationen nicht klar. Die komplexe Gemengelage von deren teils gegenläufigen Ansprüchen auf Entscheidungsbefugnisse ist für die Lagerbewohner schwer durchschaubar. Korruption ist dann manches Mal die einzige Erklärung, die Flüchtlinge für ihre Beobachtungen finden. Das gilt etwa für die Verteilung der Nahrungsrationen auf Basis der Identifikationskarten. In Meheba werden bei der Ausgabe der Nahrungsmittel empfangsberechtigte Karteninhaber nach einer Liste aufgerufen. Dabei beobachtet Domingos Kapalo, der seit 1966 als Flüchtling in Sambia lebt:

„What we see is [...] during the distribution of food or any other thing, we find that some person responds three or four, even five times on different names appearing on different cards, that’s when we realize that such is an act of bribery and corruption. But for sure, for us it’s clear that the people in such offices that are concerning the food and maybe other things that are distributed are the ones to be responsible.“

Und seine Frau Maria fügt hinzu:

„The people from the offices, it’s difficult for us to know who it is, but we know the offices in which they operate“ (dL).

Hier stellt das Ehepaar Kapalo eine Verbindung her zwischen der mehrfachen Ausgabe von Essen an bestimmte Flüchtlinge und dem Handeln des Personals in den Verwaltungsbüros. Gleichzeitig wissen Maria und ihr Mann über die Personen und Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung nicht genug, um die Korruption bestimmten Mitarbeitern zuzuordnen – „it's difficult for us to know“. Die Undurchschaubarkeit der Lagerverwaltung für die Flüchtlinge trägt offensichtlich zu dem Gefühl bei, es geschähen Dinge im Verborgenen – und dies wiederum nährt das Misstrauen.

Mehrere der Bedingungen für das ubiquitäre Misstrauen leiten sich aus der Akteurskonstellation von Flüchtlingslagern ab. In der organisatorisch und kulturell heterogenen Struktur der Lager handeln Akteure, die wiederum in unterschiedliche Außenbeziehungen eingebunden sind und aus verschiedenen Kontexten ins Lager kommen. Daraus ergeben sich unterschiedliche Interessen und zudem erhebliche Barrieren für eine gemeinsame Sichtweise dessen, wie die Lagerordnung beschaffen ist und wie sie beschaffen sein sollte. Das hat Unverständnis, Unberechenbarkeit und schließlich Misstrauen zur Folge.

15.4 GEGENMASSNAHMEN UND ANKER DES VERTRAUENS

Verwaltungsmaßnahmen gegen Misstrauen

Dort, wo das Misstrauen Verwaltungs- und Hilfstätigkeiten betrifft, sollen häufig administrative Maßnahmen den befürchteten oder tatsächlichen Betrug ausschalten. Gleichzeitig fungieren sie als vertrauensbildende Maßnahmen, und zwar nicht allein zwischen den Akteuren innerhalb des Flüchtlingslagers, sondern wesentlich gegenüber den Geldgebern. In Meheba gab es erhebliche Vorwürfe, bei der Nahrungsmittelausgabe verhielten sich Mitarbeiter der zuständigen NGO korrupt; daraufhin wurde Personal anderer NGOs zum *monitoring* eingesetzt (s. Abbildung 20). Es beobachtet die Zuteilung der Rationen und wiegt die ausgegebenen Mengen nach. Auch in Nangweshi ist das Wiegen fester Bestandteil der Nahrungsmittelausgabe.

Entsprechend dem generalisierten Misstrauen der Verwaltung gegenüber den Flüchtlingen gibt es Kontrollmaßnahmen im Umgang mit der Lagerbevölkerung, etwa bei Registrierungen oder Wahlen. Regelmäßig wird Farbe eingesetzt, um die Flüchtlinge zu kennzeichnen, die schon an der Reihe waren. Sie werden beispielsweise am Daumen markiert, meist mit farbigen Substanzen aus dem medizinischen Bereich (z.B. *Gentian violet*). Bei Wahlen soll das sicherstellen, dass jede Person nur einmal abstimmt. Bei Registrierungsaktionen will die Verwaltung verhindern, dass Lagerflüchtlinge ihre offizielle Personenzahl über die tatsächliche hinaus erhöhen. Ein Anreiz dazu besteht in den pro Person ausgegebenen Hilfsgütern, von denen eine Familie umso mehr erhält, je größer sie ist.

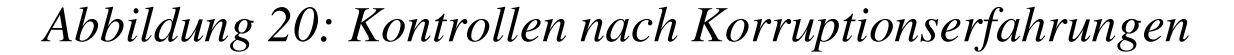


Abbildung 20: Kontrollen nach Korruptionserfahrungen

Mitarbeiter einer NGO wiegen Maisrationen an einem dezentralen *Distribution Centre* in Meheba, nachdem eine andere NGO sie ausgegeben hat.

Um derartigen Betrug auszuschließen, nutzen die Organisationen detailliert ausgearbeitete Verfahren. Beispielsweise enthält das *Handbook for Registration* des UNHCR genaue Hinweise, wie Flüchtlinge betrügen und auf welche Weise dem vorzubeugen sei (vgl. UNHCR 2003c: v.a. 69-71). Der Betrugsschutz – und vorgängig der Betrugsverdacht – ist im internationalen Flüchtlingsregime institutionalisiert. Für bestimmte Arten betrügerischen Handelns hat UNHCR eigens Begriffe geprägt, etwa das *recycling*, bei dem sich eine bestimmte Person mehrfach registrieren lässt, oder das *borrowing*, bei dem eine Familie sich Kinder einer anderen ‚ausleiht', um sich mit einer größeren Personenzahl registrieren zu lassen (ebd.: 71). Im letzteren Fall spricht UNHCR auch von „fraudulent family composition" (ebd.: 158). Jennifer Hyndman (2000: 127-131) schildert *headcounts* in kenianischen Flüchtlingslagern, in denen UNHCR und Regierungskräfte die vermuteten Betrugsbestrebungen nicht nur mit Tinte zunichte machen wollen, sondern

versuchen, die Flüchtlinge in einem elaborierten System durch Umzäunungen und Gatter durch die Zählung zu führen.

Die Maßnahmen der Verwaltung, die Mitarbeitern wie Flüchtlingen Vertrauen in die administrativen Abläufe geben soll, tragen allerdings nur eingeschränkt dazu bei, das generalisierte Misstrauen im Lager zu verringern. Sie sind eher dessen Symptom als sein Gegenmittel.

Anker des Vertrauens im Flüchtlingslager

Trotz des allgegenwärtigen und unberechenbaren Misstrauens kennt auch das Leben im Flüchtlingslager Vertrauen. Es ist zerbrechlich und rar, doch es lassen sich Anker fraglosen Vertrauens im Flüchtlingslager finden. Zu den wichtigsten gehören Verwandtschaftsbeziehungen, wobei zahlreiche Familien durch Krieg und Flucht auseinandergerissen und dezimiert wurden. Ein funktionales Äquivalent für verlorene Familienzusammenhänge bilden zu einem gewissen Grad die vielen religiösen Gemeinschaften im Flüchtlingslager. Kirchengemeinden haben gerade im Leben alleinstehender, alter oder kranker Flüchtlinge eine hohe Bedeutung, für materielle Unterstützung und als Quelle einer Art von Geborgenheit. In begrenzterem Maß können gemeinsame ethnische oder nationale Identitäten Vertrauen stiften, letztere vor allem unter den *expatriates*, den ausländischen Mitarbeitern humanitärer Organisationen. Unter ihnen führen auch Ähnlichkeiten im Milieu junger NGO-Mitarbeiter – oft Singles Anfang 30 mit akademischer Bildung – zu Gruppenbildungen, sie verbringen Freizeit gemeinsam, sprechen über Organisationsgrenzen hinweg über private Dinge und pflegen insgesamt freundschaftliche Verhältnisse.

Diese Inseln des Vertrauens werden von anderen misstrauisch beäugt, da sie auch als Quellen ungerechtfertigter Vorteile gesehen werden. So äußert ein NGO-Mitarbeiter, selbst *expatriate*, den Eindruck, ein bestimmter sambischer Kollegen könne sich einfach alles erlauben, beispielsweise tagelange Abwesenheiten für eine Fahrt in die Hauptstadt. Der *expatriate* vermutet, dass vielleicht Verwandtschaftsbeziehungen im Spiel sind, und wiederholt: ‚Manche Leute können sich einfach alles erlauben‘ (Gesprächsprotokoll; nE). In einem anderen Fall erklärt eine junge Flüchtlingsfrau ohne Position, die katholische Mission verteile Hilfsgüter nicht an alle, sondern bevorzugt an die Angehörigen ihrer eigenen Kirche:

> „Because we see that there’s a lot of discrimination. What we know is that the mission is supposed to help everybody, even if they’re different, even if they go to different churches. But for us, what we’ve seen is that they just attend to themselves, because they go to the same church. They go to the catholic church, for us, because we go to the UCZ, United Church of Zambia, we are not attended to“ (dU).

Diese Aussage zeigt, dass religiöse Gemeinden, eine der wenigen Quellen von Vertrauen im Flüchtlingslager für ihre Mitglieder, das Misstrauen Außenstehender auf sich ziehen können – auch und gerade deshalb, weil sie für

ihre Mitglieder eine Instanz darstellen, von der sie Unterstützung und Loyalität vertrauensvoll erwarten können. Eine solche Unterstützung aufgrund von Gemeindemitgliedschaften widerspricht der Deutung des Flüchtlingseins als *master status*, demgemäß die Sprecherin eine Gleichbehandlung aller Lagerflüchtlinge nach universellen Kriterien fordert – auch die Mission soll im Grunde jedem helfen, unabhängig von der Kirchenzugehörigkeit. Dagegen ist Vertrauen im Flüchtlingslager großenteils mit partikularen Orientierungen verbunden, das generalisierte Institutionenvertrauen ist nur partiell und schwach ausgeprägt.

15.5 MISSTRAUEN IM FLÜCHTLINGSLAGER: FOLGEN UND FOLGERUNGEN

Misstrauen in der Lagerpolitik

Das ubiquitäre Misstrauen, das die Ordnung des Flüchtlingslagers prägt, ist eine Form von Ungewissheit. Es stellt die Akteure vor Schwierigkeiten bei ihren Handlungsentscheidungen. Sie vertrauen ihrem Gegenüber meist nicht ganz und müssen damit rechnen, dass das jeweilige Gegenüber ihnen ebenfalls misstraut. Dies schränkt die Berechenbarkeit des Handelns für alle Beteiligten ein.

Das Misstrauen beinhaltet jedoch nicht nur Handlungsschwierigkeiten, sondern kann auch gezielt in die Lagerpolitik einbezogen werden. Mögliche Verdächtigungen durchziehen lautlos jede Situation im Flüchtlingslager. Bei Konflikten können diese Verdächtigungen aufgegriffen und explizit ausgesprochen werden, sei es zur Legitimation des eigenen Vorgehens oder zur Schwächung des Gegners. In einer Ordnung des Misstrauens haben Unterstellungen unlauteren Handelns eine generelle Vorschussplausibilität. Verdächtigungen sind legitim. Das stets verfügbare Misstrauen wird zur politischen Ressource. Es kann in der Lagerpolitik jederzeit eingesetzt werden, um einen anderen Akteur zu schwächen. Diese Dienlichkeit von Misstrauen für Machthandeln ist spezifisch für das ubiquitäre, frei flottierende Misstrauen in der heterogenen Struktur von Flüchtlingslagern. Sind dagegen Vertrauensgrenzen klar festgelegt, wie es in klassischen totalen Institutionen der Fall ist, kann Misstrauen nur in bestimmten Konstellationen aktiviert werden. Ob ein Akteur einem anderen ‚zutraut', Misstrauen zu verdienen, hängt dort davon ab, ob zwischen ihren Positionen eine der verfestigten Vertrauensgrenzen verläuft oder nicht. Dagegen kann Misstrauen in Flüchtlingslagern entlang jeder denkbaren Linie zwischen den Beteiligten, seien es Gruppierungen von Personal oder von Flüchtlingen, zumindest vorläufig etabliert werden.

Misstrauen und das internationalen Flüchtlingsregime

Das Misstrauen, das Flüchtlingslager durchzieht, läuft dem Menschenbild des Humanitarismus zuwider. Die Selbstdefinition des internationalen Flüchtlingsregimes – das Bild, das es in den selbstbezogenen Äußerungen seiner Akteure reproduziert – ist geprägt durch Altruismus, in dessen Rahmen hilfsbedürftigen Menschen aufgrund universaler Werte Beistand geleistet wird. Böse Menschen, schlechte Individuen, kommen in dieser Konzeption unter der Klientel der Flüchtlingshilfsorganisationen nicht vor. Deren programmatisches Bild des Flüchtlings zeigt einen unschuldigen, hilfsbedürftigen und für die Hilfe dankbaren Menschen; es kulminiert in der madonnengleichen Mutter mit Kind, die das PR-Material, mit dem sich UNHCR und andere Flüchtlingshilfsorganisationen an die (Spender-) Öffentlichkeit wenden, immer wieder zeigt (vgl. Malkki 1995a: 9-11; Inhetveen 2010).

In dem in Flüchtlingslagern allgegenwärtigen Misstrauen auch gegenüber Flüchtlingen tritt ein Gegenbild in den Blick, das das internationale Flüchtlingsregime zur Figur des Flüchtlings als eines hilflosen Opfers bereithält. Es ist der „cheating refugee“, oder, in der Formulierung von Cindy Horst (2006: 93), der „cunning crook“ im Gegensatz zum „vulnerable victim“. Diese Figur ist im internationalen Flüchtlingsregime programmatisch unsichtbar, aber für sein operatives Funktionieren wichtig.

Das kommt *erstens* auf der Ebene der individuellen Mitarbeiter in Flüchtlingslagern zum Tragen. Im Arbeitsalltag kann das Personal Bitten und Forderungen einzelner Flüchtlinge abweisen, ohne dadurch in Erklärungsnöte gegenüber Kollegen zu geraten. Dass Hilfsgesuche von Flüchtlingen regelmäßig auf Lügengeschichten basieren, ist vielen Mitarbeitern in den Flüchtlingslagern selbstverständlich. Beschwerden von Flüchtlingen können zurückgewiesen werden, indem das Personal auf deren zweifelhafte Glaubwürdigkeit verweist. In einem komplexen Arbeitsumfeld wie dem Flüchtlingslager, das zudem von materiellem Mangel in vielerlei Hinsicht geprägt ist, kann diese Strategie des Misstrauens erheblich von Handlungsproblemen durch Bitten und Klagen der Flüchtlinge entlasten.

Das frei flottierende Misstrauen unterstützt *zweitens* das längerfristige Bestehen eines Flüchtlingslagers. Dieser Zusammenhang auf der Ebene der Organisationen ähnelt dem eben angesprochenen auf der Ebene individueller Mitarbeiter im Lager. Die Möglichkeit, Beschwerden seitens der Klientel zu misstrauen, ihre Leidensgeschichten grundsätzlich anzuzweifeln, macht den Erfolg des humanitären Unternehmens unwiderlegbar. Allen Stimmen des Widerspruchs von Seiten der Flüchtlinge wird das Vertrauen entzogen. Entsprechend gehen Beschwerden und Unzufriedenheiten der Flüchtlinge nicht in die Berichte von Organisationen an ihre höheren Ebenen ein. Das internationale Flüchtlingsregime operiert mit einer doppelten Deutung ‚des Flüchtlings‘, die sicherstellt, dass die humanitären Prinzipien des Regimes – die sich auf den Flüchtling als hilfsbedürftiges Opfer beziehen – auf der Mikroebene der Flüchtlingslager kaum an der Praxis scheitern können. Der

‚cheating refugee' ist in der Interpretation des Personals die allgegenwärtige Ausnahme innerhalb der Klientel.

Drittens ist das ubiquitäre und wechselhafte Misstrauen funktional für die Ordnung des Flüchtlingslagers, weil es mit ebenso wechselhaften und in jeder Konstellation möglichen Chancen auf temporäre Koalitionen zwischen Akteuren einhergeht. Im Flüchtlingslager ist jeder Akteur in einflussreiche Außenbeziehungen eingebunden, und die betreffenden externen Instanzen können außerhalb des Flüchtlingslagers miteinander in Beziehung stehen – etwa über die nationalen Büros in der Hauptstadt oder in anderen Flüchtlingslagern, in denen die Organisationen ebenfalls zusammenarbeiten. In dem komplexen und dynamischen Beziehungsgeflecht würden stabile Loyalitäten innerhalb des Lagers die Akteure vor erhebliche Probleme stellen. Aus ihnen können sich Anforderungen ergeben, die mit denen der Außenbeziehungen nicht vereinbar sind, wenn es beispielsweise auf höheren Organisationsebenen zu Konflikten kommt. In der Lagersituation sorgt das ubiquitäre Misstrauen für eine grundsätzliche Kündbarkeit von Koalitionen. Die Fluidität des Misstrauens verhindert, dass sich stabile soziale Grenzen entlang von Misstrauenslinien herausbilden, wodurch die Akteure innerhalb der vertrauenswürdigen *in-group* unter dauerhaftem Loyalitätsdruck und gegenüber den übrigen Akteuren in dauerhafter Opposition stünden. Im Flüchtlingslager ist das Vertrauen unter den Akteuren ebenso temporär und wechselhaft, und damit auch jederzeit möglich, wie das Misstrauen. Die Allianzstrategien der Akteure im Flüchtlingslager bleiben dadurch flexibel.

Anmerkungen zu Kapitel 15:

1 In diesem Punkt unterscheidet sich das Misstrauen im Flüchtlingslager wahrscheinlich auch von demjenigen in beliebigen afrikanischen (und anderen) Dörfern und Städten. Dieser Vergleich soll hier nicht weiter verfolgt werden. Es ist aber anzunehmen, dass in ‚gewachsenen' Dörfern und Städten die sozialen Beziehungen zwischen den Akteuren für diese berechenbarer sind, weil sie erstens meist Ergebnis sehr langfristiger Entwicklungen sind und zweitens die einzelnen Akteure nicht, wie im Flüchtlingslager, in externe soziale und organisatorische Zusammenhänge oft fester eingebunden sind als in die interne Ordnung.

2 Für verschiedene totale Institutionen gilt dies allerdings in unterschiedlichem Ausmaß; namentlich in Gefängnissen besteht auch zwischen Insassen erhebliches Misstrauen, Misstrauen zwischen Angehörigen des Personals ist dagegen nicht wie im Flüchtlingslager strukturell angelegt.

3 Andere generelle Aussagen beziehen sich auf organisatorische Stärken und Schwächen einzelner Organisationen. MSF wird von UNHCR- wie NGO-Mitarbeitern unter anderem nachgesagt, sie würden den Geschichten der Flüchtlinge zu schnell Glauben schenken und dann zu unbesonnen reagieren – mit anderen Worten, sie seien nicht misstrauisch genug.

4 Mit der Nähe zu bestimmten Parteien gehen in diesem Fall auch ethnische Zugehörigkeiten einher. Namentlich gelten, in Meheba wie in Angola, die Ovimbundu als der UNITA nahestehend (vgl. Hodges 2004: 26-28). Die Verteilung

auf unterschiedliche Zonen im Lager rührt vor allem von den verschiedenen Zeitpunkten her, zu denen die Bewohner jeweils bestimmter Regionen Angolas im Verlauf des Krieges nach Sambia flohen.

5 Die verbreitete Abneigung unter NGO- und UNHCR-Personal in Sambia gegen Flüchtlinge aus dem Kongo (DRC) beruht nicht nur auf der Unterstellung, diese seien nicht vertrauenswürdig. Das beim Personal und manchen anderen Flüchtlingen gängige Bild des „Congolese caseload" schließt auch weitere negative Eigenschaften mit ein, darunter Eitelkeit, die Abneigung gegen körperliche (vor allem bäuerliche) Arbeit und eine Neigung, „Ärger zu machen". Zu den wenigen Ausnahmen, die sich positiv über Flüchtlinge aus dem Kongo äußern, gehören der zitierte NGO-Mitarbeiter und ein Mitarbeiter der US-Botschaft in Lusaka, der erklärt: „They are very assertive, they are very enterprising. They lived so long under the Mobutu regime, and there they were not used to expect the state provide them with everything, help them, but to scheme their lives in spite of the Government. They were pushed. I admire them in a way" (Gedächtnisprotokoll nach Gesprächsnotizen).

6 „Old camp" bezeichnet das ursprüngliche Lager Nangweshi, im Gegensatz zur 2002 eröffneten Erweiterung *Nangweshi Extension Camp*, in dem Ernesto Salvador mit seinem Sohn Justo und seiner Tochter Paulina Veronica lebt – das Interview wurde als Gruppeninterview mit allen dreien geführt.

7 Diese Quelle des Mistrauens ist systematisch in der intermediären Struktur der Lagerverwaltung enthalten und kann als Teil des „intermediären Dilemmas" (Trotha/Klute 2001: 689) gesehen werden.

8 Für die Organisationskultur des UNHCR insgesamt identifiziert Barb Wigley (2005: 38f.) das Fehlen von gegenseitigem Vertrauen unter den Mitarbeitern als Problem.

9 Da bei zahlenmäßig kleinen Gruppen wie dem UNHCR-Personal unterhalb der Ebene des *Regional Office* Anonymisierungen problematischer sind als bei großen Gruppen und es sich bei den Kollegenbeziehungen um sensible Daten handelt, bleiben diese Hinweise allgemein.

10 Die Nahrungsmittelrationen werden in Nangweshi verteilt, indem die Flüchtlinge durch Holzgatter an einem Gebäude mit mehreren großen, unverglasten Fenstern vorbeigeleitet werden. An jedem Fenster erhalten sie einen Bestandteil der Rationen, so dass sie schließlich Mais, Erbsen, Öl, Salz und (einmal im Monat) Seife entgegengenommen haben.

11 Zu den ebenfalls umfassenden Verschwörungstheorien in einem Flüchtlingslager in Tansania vgl. Turner 2004.

12 Vermutlich schädigen Fälle von Korruption das Vertrauen in eine soziale Beziehung besonders gravierend in einem kulturellen Kontext, in dem – wie bei den Luvale – materieller Austausch, ein jeweils adäquates Geben und Nehmen, einen wesentlichen Grundpfeiler von Vertrauensbeziehungen bildet. Für den Hinweis auf die Verbindung von Vertrauen und Tausch bei den Luvale danke ich Julia Powles, Oxford.

Kapitel 16
Die Veränderung von Kollektiven als institutionelles Ziel von Flüchtlingslagern

16.1 Veränderungsansprüche im Flüchtlingslager

Totale und halb-totale Institutionen zielen in aller Regel darauf ab, ihre Insassen zu verändern. Dabei kann es sich um Erziehung, Bildung und Training handeln (etwa bei Internaten, Waisenhäusern, Kasernen), um Heilung oder Linderung von körperlichen und psychischen Erkrankungen, um Läuterung und Resozialisierung (namentlich in Gefängnissen) oder auch – typisch etwa für alle Anstalten, in denen Folter ein wesentliches Element ist – um das Brechen des Selbst und eine völlige Umkehr aller Orientierungen von Insassen.[1] In der Regel bezieht sich der Veränderungsanspruch totaler Institutionen auf das Individuum, auf den einzelnen Patienten, den individuellen Gefangenen, auf jeden Novizen persönlich.

In einem Flüchtlingslager besteht auf den ersten Blick kein solcher Anspruch. Flüchtlinge sind nicht dort, um verändert zu werden. Sie bekommen Hilfe und Unterstützung. Auch die Programme, die unter der Kategorie *Self-reliance and Development* geführt werden, scheinen eher auf ökonomische Unabhängigkeit abzuzielen als auf die Veränderung von Personen. Diejenigen, die das Lager als unabhängige Menschen betraten, dürfen nach etablierter Auffassung des internationalen Flüchtlingsregimes nicht von Hilfe abhängig gemacht werden (vgl. UNHCR 2005b). In diesem Sinne müsste Wandel vermieden und nicht angestrebt werden.[2]

Die Organisationen der Flüchtlingshilfe führen jedoch in den Lagern Programme und Projekte durch, bei denen sich durchaus der Anspruch feststellen lässt, ihre Klientel zu verändern. Diese Zielsetzung manifestiert sich in Aktivitäten, die der *humanitarian speak* als „empowerment“, „sensitization“, „capacity-building“, „awareness training“ und ähnliches bezeichnet. Anders als in den Goffmanschen totalen Institutionen gilt das Änderungsbestreben weniger Individuen als vielmehr Kollektiven. Die Lagerflüchtlinge sollen zu einer demokratischen, gewaltlosen, ökologisch bewussten und nichtsexistischen „community“ geformt werden. Eines Tages sollen sie dann

als bessere Bürger in ihr Herkunftsland zurückkehren. Werte wie Gleichberechtigung, Demokratie, Gemeinschaftsorientierung und Gewaltfreiheit sind im organisationalen Feld der humanitären Arbeit institutionalisiert und genießen bei seinen Geldgebern hohe Priorität. Diese Werte gehen in Zieldefinitionen von NGOs und UN-Organisationen ein und sollen deren Klienten, den Flüchtlingen, beigebracht werden.[3] Wie ein UNHCR-Mitarbeiter ausdrücklich erklärt, sieht seine Organisation diese westlichen Werte als überlegen an im Vergleich zu denen, die die meisten Länder prägen, in denen UNHCR tätig ist. Einer seiner Genfer Kollegen äußert in einem anderen Gespräch, natürlich hoffe man, dass die Flüchtlinge nach all diesen Projekten die entsprechenden Werte auch mit nach Hause nehmen. Auf die Frage, wie sich UNHCR zu von Flüchtlingen in die Lager mitgebrachten politischen Strukturen (etwa von Bürgerkriegsparteien oder Häuptlingtum) verhält, erklärt ein dritter: „We want democracy." Zwar kann die Lagerverwaltung ‚traditionelle' Strukturen nicht ignorieren, aber diesen sind die Werte des Flüchtlingsregimes – in den Worten des Mitarbeiters: „our democratic beliefs and values" – manchmal fremd. Ab und an sieht er es allerdings als die bessere Möglichkeit, mit den traditionellen Strukturen zu arbeiten, statt die eigenen westlichen Werte durchzusetzen, denn das ‚kann auch kontraproduktiv sein'. Das Flüchtlingsregime zielt darauf ab, den Lagerflüchtlingen die westlichen Werte als solche, als abstrakte Orientierungen zu vermitteln, und gleichzeitig als aus den Werten abgeleitete Normen und Praktiken. Dass ein Ehemann seine Frau schlägt, wird mit explizitem Bezug auf die ‚Menschenrechte' verboten, und die Wahlen von Flüchtlingsvertretern sind als praktizierte ‚Demokratie' konzipiert.

Zu den einschlägigen Projekten, die NGOs (teils von UNHCR finanziert) in den untersuchten Lagern durchführen, gehören etwa die sogenannten „Messengers of Peace". Sie arbeiten daran, die Rückkehrer nach Angola in gewaltloser Konfliktlösung zu schulen. Hintergrund ist die Vermutung, dass nach der Repatriierung in Angola Streitigkeiten auftreten können, wenn zum Beispiel das Land, das die Flüchtlinge früher kultivierten, inzwischen von anderen Menschen genutzt wird. Einigen Raum nehmen in den Lagern Programme zu HIV/AIDS ein, die den Menschen verantwortliches Sexualverhalten beibringen sollen. Deutlich wird der institutionelle Anspruch des Flüchtlingslagers, seine Bevölkerung zu erziehen, auch bei den ‚demokratischen' Wahlen, in denen die Lagerflüchtlinge auf zwei oder drei Ebenen über ihre Vertreter oder *leaders* abstimmen. Während des Wahlprozesses bemüht sich die Verwaltung nachdrücklich, eine hohe Wahlbeteiligung und vor allem einen hohen Frauenanteil unter den Gewählten zu erreichen. Wie erfolgreich das Personal dabei ist, geht in die Leistungsbewertungen der Mitarbeiter und in die veröffentlichten Berichte der Organisationen ein.

Mit Fallbetrachtungen ‚demokratischer' Wahlen von Flüchtlingsvertretern und eines Projekts gegen sexualisierte und geschlechtsbezogene Gewalt will ich im Folgenden zwei zentrale Bereiche des institutionalisierten Veränderungsauftrags von Flüchtlingslagern beleuchten.

16.2 EINRICHTUNG DER DEMOKRATIE: WAHLEN IM FLÜCHTLINGSLAGER

Wahlen von Flüchtlingsvertretern in Meheba und Nangweshi

In Meheba werden Flüchtlingsvertreter auf Ebene der Straßen und auf Ebene der Zonen gewählt. Zu Wahl stehen pro Straße 10 Kandidatinnen und Kandidaten, hier wird nach Aussage eines Flüchtlingsvertreters eine Geschlechterbalance angestrebt. Unter ihnen wählen die Bewohner der Straße sechs Personen in ein Komitee, darunter den *Chairman* und den *Vice Chairman* oder *Secretary*. Unter allen Komiteemitgliedern einer Zone werden nach dem gleichen Verfahren ein *Zone Chairman* und ein *Vice Chairman* oder *Secretary* gewählt. Fast immer sind das Männer.[4] Den Wahlvorgang selbst beschreibt Justina Kuwaha:

„They do like this: If today we choose the Chairman, the people in the administration come, they call us, we go to the home of the previous one, the elder. And when you go there, they put some boxes, some boxes, some boxes. Those boxes with their colours, they are put on the shirts of those standing [candidates; KI], they are the ones with those boxes. That is when we vote with small pieces of paper. Where there will be many is the Chairman, the next is the Vice Chairman, next, Secretary, and the next is a member“ (üL).

Die Wahlen sind von der Verwaltung initiiert – diese fordert die Bevölkerung zur Wahl auf („they call us“) und stellt die Wahlurnen auf („they put some boxes“). Der Analphabetismus vieler Bewohner von Meheba wird berücksichtigt, indem die Kandidaten farblich identifiziert werden.

Kein klares Bild erhielt ich von dem Prozess, in dem entschieden wird, wer sich als Kandidat zur Wahl stellt. Weder in Meheba noch in Nangweshi ließ sich diese Frage (die auch für die Fortführung politischer Strukturen wesentlich ist) eindeutig klären. Zwar zeigt sich, dass informelle Führungsfiguren unter den Flüchtlingen – UNITA-Funktionäre, traditionelle *Chiefs* oder deren Neffe – als Kandidaten aufgestellt und auch als Flüchtlingsvertreter gewählt werden; wie das im einzelnen gelingt, bleibt jedoch unklar. Die Antworten von Beteiligten sind vage und disparat. Hinter dieser Unklarheit ist weniger *ein* geheimer Prozess zu vermuten als eine Mehrzahl von Mechanismen, die sich von Lager zu Lager und von Wahl zu Wahl unterscheiden können.[5] Zu beobachten waren auch Fälle, in denen sich für eine Wohneinheit keine Kandidatinnen und Kandidaten fanden und die Verwaltung sich bemühte, überhaupt jemanden zu überreden.

Über die Dauer der Wahlperioden geben die Flüchtlinge etwas unterschiedliche Auskünfte, mehrheitlich werden in Meheba jedoch fünf Jahre angegeben. Die organisatorische Durchführung der Wahlen wirft für das Personal immer wieder Probleme auf, die ad hoc gelöst werden müssen. Ein NGO-Mitarbeiter berichtet von den letzten Wahlen vor der Feldforschung.

Da UNHCR die Wahlen nicht organisierte und das Büro des Regierungsvertreters offensichtliche Schwierigkeiten damit hatte, führte seine NGO zwischen Weihnachten und Neujahr noch rasch die Wahlen durch. Er selbst fuhr vorher mit dem Auto durch das Lager, um bei anderen NGOs gebrauchte Kartons als Wahlurnen zu organisieren; um freie Kartons zu bekommen, schlichtete er mit den dortigen Kollegen noch Dosen in ein Regal. Leere WFP-Speiseöldosen als Wahlurnen (wie ich es später in Nangweshi sehe) gab es nicht.

In Nangweshi werden Flüchtlingsvertreter auf drei Ebenen gewählt: in den Blöcken der *chefe de bloco*, in den Sektionen der *chefe da secção* und für das ganze Lager der fünfköpfige *conselho do campo*. Als Wahlperiode geben die Bewohner des Hauptlagers ein Jahr an, entsprechend äußern sich auch Mitarbeiter, aber in der Praxis sind die Wahltermine nicht fixiert und können zu einem gewissen Grad von der lokalen Lagerverwaltung bestimmt werden. Während der Feldforschung werden Wahltermine im *Inter-Agency Meeting* diskutiert und je nach sonstigen Terminen des Personals ins Auge gefasst oder geändert.[6] Diese Flexibilität der Wahltermine erklärt möglicherweise auch die unterschiedlichen Angaben zu den Amtsperioden, die ich in Meheba höre.

Beobachtungen: Wahlen im Nangweshi Extension Camp

Es ist Samstag, der 27. September 2003. Wir fahren etwas verspätet mit einem Land Cruiser von CARE am Compound los und sind um kurz vor acht vor Ort. Am ersten Wahllokal, einer Schule, sehen wir den Pick-up von CORD, beladen mit leeren Speiseöldosen des Welternährungsprogramms, „Gift of Sweden“. Jede Dose ist mit dem Namen eines Kandidaten oder einer Kandidatin beschriftet. Die Urnen werden, nach Wohnblöcken und Sektoren geordnet, auf den Schultischen aufgestellt. Ein Mitarbeiter sagt, eigentlich hätten sie diesmal welche mit Deckel nehmen sollen, weil die Leute sich sonst schämen, ihre Stimmen in eine leere Dose zu werfen. Das Personal beschließt, die Dosenöffnungen mit Papier abzukleben; als das Klebeband aufgebraucht ist, wird das Abdeckpapier mit Stöcken beschwert. Andere Helfer sind noch dabei, die Stimmzettel zu kennzeichnen: Maiskörner mit grünem Punkt für die Wahl des Sektorvertreters, mit schwarzem Punkt für die der Blockvertreter. Vor den Wahllokalen warten bereits viele Flüchtlinge. Per Megaphon dazu aufgefordert, bilden sie Reihen – auf Wunsch eines UNHCR-Mitarbeiters getrennt nach Männern und Frauen. An der einzigen Tür des Wahllokals wird ein Töpfchen mit farbigem Desinfektionsmittel aufgestellt. Flüchtlinge, die für eine NGO im Bereich *Community Services* oder als Lehrer arbeiten und die Bevölkerung persönlich kennen, sind anwesend, um die Wähler in Zweifelsfällen als rechtmäßig (also Bewohner des Erweiterungslagers und im wahlfähigen Alter) zu identifizieren.

Jeder Wähler, der nun hereinkommt, erhält ein grün- und ein schwarz-

markiertes Maiskorn. Helfer, Angestellte von Hilfsorganisationen, nehmen jeden einzelnen in Empfang, fragen, von welchem Sektor er kommt, dann wird er zu den Dosen für die Sektorchef-Kandidaten geführt. Hat der Wähler sein grünes Korn in die gewünschte Urne geworfen, gehen sie zur Wahl des Blockchefs. Den vielen Analphabeten werden die Namen auf den Urnen von Wahlhelfern vorgelesen. Die Stimmung ist ruhig, es gibt keine Hektik, allerdings haben manche Wähler etwas Schwierigkeiten mit dem Ablauf. Einer wirft beide Körner in eine Urne der Sektorenchefwahl, dann sagt ihm jemand, das sollte nicht so sein. Ein UNHCR-Mitarbeiter entscheidet, man habe jetzt nicht die Zeit, das schwarze Maiskorn wieder aus der Urne zu holen, das sei dann eben ein Fehler. Eine Helferin nimmt eine Frau entgegen, erfragt, dass diese von Block B kommt, und führt sie zu den entsprechenden Urnen; dort wirft die Frau das Korn sofort in die erste Dose, worauf die Helferin sagt: „Nein, du musst erst einmal lesen, welche Namen das sind, und dann entscheiden und in *eine* von beiden Dosen werfen. Aber jetzt geh."

Ich besuche ein anderes der drei Wahllokale. Hier gehen teils mehrere Wähler gleichzeitig wählen und unterstützen sich manchmal auch bei der Entscheidung. Ein Mitarbeiter erzählt von einem zaghaften Versuch von Wahlbetrug, es kam jemand mit einer Bohne. Allerdings werden hier ja Maiskörner benutzt, jemand wollte vielleicht die Bohne in eine Urne werfen, verglich sie jedenfalls am Eingang in seiner Hand mit dem erhaltenen Maiskorn, die Bohne wurde konfisziert.

Am späten Vormittag kommen nur noch wenige Wähler in die Schulen. Die sambischen Mitarbeiter sprechen über sambische Politiker, wie viel Geld diese für Wahlen ausgeben, und über diverse Arten des Wahlbetrugs. Es wird erzählt, dass die regierende Partei *National Registration Cards* an Flüchtlinge ausgegeben habe und diese dann reihenweise zur Wahl gegangen seien.

Das Ende der Wahl wird kurzfristig von 17.00 auf 15.30 Uhr vorverlegt, da sonst das verbleibende Tageslicht nicht mehr ausreicht, um die Stimmen zu zählen und zu packen. Als die Wahllokale geschlossen sind, werden die Maiskörner ausgezählt. Eine Gruppe anwesender Flüchtlinge zählt laut mit. Nach Rücksprache mit den anderen Wahllokalen wird beschlossen, die Körner mit der jeweils falschen Farbe trotzdem zu zählen.

Bereits beim Auszählen fällt auf, dass nur wenige Frauen gewählt worden sind. Unter denjenigen, die null Stimmen bekommen haben, sind sie deutlich überrepräsentiert. Eine Flüchtlingsmitarbeiterin erzählt, einige Wähler hätten die Namen auf den Urnen gar nicht gekannt. Ein UNHCR-Mitarbeiter fürchtet, da könne wohl etwas falschgelaufen sein, denn das wäre eigentlich nicht möglich. Auch der niedrige Frauenanteil unter den Gewählten macht ihn unzufrieden. In einem halben Jahr, wenn im Hauptlager Wahlen seien, will er auch in der Erweiterung nochmals wählen lassen, und diese Wahlen müssten dann besser vorbereitet werden. Er äußert die Idee, man könne ja beim Bericht an die höheren Organisationsebenen

in die Berechnung des Frauenanteils unter den *leaders* nicht nur die gewählten Flüchtlingsvertreter, sondern alle Komitees und Gruppen einbeziehen. Lachen, ich halte es für einen Scherz.

Nach Abschluss der Wahlen im Erweiterungslager erhalte ich in Kopie die Ergebnisaufstellung des UNHCR. Gewählt wurden demnach insgesamt 88 Männer und 32 Frauen. Auf der oberen Ebene, den *section leaders*, haben 30 Männer und 28 Frauen kandidiert. Gewählt wurden 15 Männer und 2 Frauen. Unter den Zweitplatzierten, den Stellvertretern, sind mehr Frauen, oft mit großem Abstand in der Stimmenzahl. Bei den *block leaders* wurden von 177 kandidierenden Frauen 30 gewählt, von den 178 männlichen Kandidaten 73. Ihre Stimmen gaben 735 Männer und 851 Frauen ab.

Im Jahr nach der Feldforschung erscheint der Jahresbericht des UNHCR für 2003. Dort lese ich über Sambia: „Refugee women constitute nearly 50 per cent of community leadership positions in all camps" (UNHCR 2004b: 285).

Die Verwaltung von Nangweshi führt die beschriebene Wahl einige Monate später als vorgesehen durch. Da die vorhandenen Öldosen nicht für alle Wahlurnen ausreichen, findet die Wahl in zwei Sektoren weitere zwei Wochen später statt. Für viele Wählerinnen und Wähler ist es die erste ‚demokratische Wahl' ihres Lebens, andere berichten, sie haben schon in Angola gewählt – *chefes* in ihrem Dorf, einige haben auch an der Präsidentschaftswahl im Jahr 1992 teilgenommen.[7]

Demokratie als universalisierter Wert und lokalisierte Praxis

Mit den Wahlen der Flüchtlingsvertreter folgen die Lagerverwaltungen einer institutionalisierten Norm für Flüchtlingslager,[8] die eng mit dem Wertekatalog des internationalen Flüchtlingsregimes verbunden ist. Er stimmt hier überein mit einem weltweit etablierten politisch-humanitären Diskurs, in dem freie Wahlen als primärer Indikator von Demokratie etabliert sind (vgl. Chimni 2000: 248, 256). Bei der praktischen Durchführung der Wahlen sind die Organisationen in den einzelnen Lagern weitgehend auf sich gestellt. Das zeigt sich auch beim Vergleich der beiden untersuchten Flüchtlingslager.[9] Schon die Amtsperioden variieren deutlich. Auch die Instanzen, die die Wahlen organisieren, unterscheiden sich. Grundsätzlich ist der Regierungsvertreter für die Durchführung zuständig, darüber sind sich NGO-Mitarbeiter in den untersuchten Lagern einig. In Meheba ging die letzte Wahl vor der Feldforschung vom Büro des *Refugee Officer* aus, ein großer Teil der Logistik wurde von LWF als *lead agency* übernommen. UNHCR war nicht beteiligt, wie ein NGO-Mitarbeiter erzählt, der bei den Wahlen mitgearbeitet hat. In Nangweshi dagegen sind es UNHCR und zwei NGOs – CARE als *lead agency* und CORD als diejenige, die für *community services* zuständig ist –, die die Wahlen während der Feldforschung vorbereiten und

durchführen.[10] Sie kommunizieren mit den Flüchtlingsvertretern und den Flüchtlingsmitarbeitern des *community service*, lassen über diese Kandidatenlisten erstellen, informieren über die Durchführung und wichtige Prinzipien der Wahl, beschriften Wahlurnen, führen die Wahl selbst durch, zählen die Ergebnisse aus und teilen sie der Bevölkerung (mit einiger Verspätung) mit. Ein Mitarbeiter des *Refugee Officer* ist zwar anwesend, es ist jedoch nicht zu erkennen, dass er eine spezifische Aufgabe übernimmt. Schließlich unterscheiden sich die Wahlen in der technischen Durchführung. Während in Nangweshi markierte Maiskörner in mit Namen beschriftete Öldosen geworfen werden (s. Abbildung 21), benutzt die Verwaltung in Meheba farblich markierte Kartons als Urnen, deren Farben sich auf den T-Shirts der Kandidaten wiederfinden. Dieser Unterschied hängt möglicherweise damit zusammen, dass in Meheba wesentlich mehr Flüchtlinge nicht lesen und schreiben können als zumindest im Hauptlager von Nangweshi.

Abbildung 21: Wahlen im Nangweshi Extension Camp



Wahllokal mit Urnen aus Öldosen, Wahlhelfer erklären die Vorgehensweise und lesen die Namen der Kandidatinnen und Kandidaten auf den Urnen vor.

Dass in Meheba der *Refugee Officer* und in Nangweshi UNHCR die Wahlen organisieren, verweist wiederum darauf, wie unklar die Zuständigkeiten im Flüchtlingslager definiert sind. Mit UNHCR und der Gastregierung sind es die beiden Anwärter auf die politische Vormacht im Flüchtlingslager, die die Wahlen organisieren. Zugleich ist es in jedem der Lager die Instanz, die von den Bewohnern mehrheitlich als oberste Autorität im Flüchtlingslager wahrgenommen wird. Die Wahlen sind eine der Gelegenheiten, bei denen auch Flüchtlinge ohne Position mit der ‚Herrschaft' des Lagers, mit „those who are keeping us", in Kontakt kommen und sich ein Bild machen können,

um wen es sich handelt. Zudem ist die Instanz, die die Wahlen organisiert, gleichzeitig diejenige, die im jeweiligen Lager insgesamt präsenter ist.

Die Wichtigkeit ‚demokratischer Wahlen' ist auf der Makroebene der Flüchtlingshilfe mehrfach festgeschrieben, in der Programmatik der humanitären Organisationen, in ihren praxisbezogenen Richtlinien, in den Prioritäten der Geldgeber und in den Berichten, die diese von den Organisationen vor Ort – der Mikroebene – erhalten. Konkrete Vorgaben oder logistische Unterstützung gibt es von den oberen Ebenen der Organisationen allerdings nicht in nennenswertem Maß. Ausschlaggebend ist, dass ‚demokratische Wahlen' überhaupt durchgeführt werden, und weniger, wie das geschieht. Hier zeigt sich, wie ein auf der Makroebene institutionalisierter Wert weitergegeben wird: Auf der Mikroebene muss etwas geschehen, das sich an die oberen Ebenen des Flüchtlingsregimes berichten lässt, und zwar so, dass es die höheren Organisationsebenen und letztlich die Geldgeber als Erfüllung der Ansprüche deuten können, die sie aus dem ursprünglichen Wert für die politische Ordnung des Flüchtlingslagers ableiten.[11]

Wahlen als Manifestation von Gleichberechtigung und Demokratie

Bei den Wahlen von Flüchtlingsvertretern wird die lokale Umsetzung institutionalisierter Werte dadurch kompliziert, dass nicht nur der Wert der Demokratie den Vorgang diktiert. Gleichzeitig gibt der Wert der Gleichberechtigung von Mann und Frau die erwünschten Ergebnisse dieses Vorgangs vor. Gewählt werden sollen möglichst viele Frauen. Das entsprechende Konzept des humanitären Diskurses ist *gender, age and diversity mainstreaming*. Es zielt nicht nur auf eine ausgeglichene Repräsentation der Geschlechter, sondern auch auf die Vertretung verschiedener Altersgruppen und ‚Sektoren' der Flüchtlingsbevölkerung ab (z.B. UNHCR 2000b: 62). Allerdings wird dem Merkmal Geschlecht das größte Gewicht zugemessen. Dagegen stellt dieser Diskurs nicht die Frage, um welche Frauen es sich handelt – ob sie beispielsweise mehrheitlich Familienmitglieder einflussreicher Männer oder Angehörige einer bestimmten politischen Gruppierung sind. Ein ehemaliger UNHCR-Mitarbeiter urteilt im Gespräch: ‚UNHCR has a concept of gender and a concept of age, but no concept of class'. Dem ließe sich hinzufügen, dass auch die politische Zugehörigkeit von Flüchtlingen im Repräsentationsdenken des UNHCR keine konzeptuelle Berücksichtigung findet. Dies hängt unter anderem mit der Ächtung ‚politischer' Tätigkeit in den Lagern zusammen, die es schwer macht, politische Zugehörigkeit offen zu thematisieren; nur damit aber wäre es möglich, sie im Verwaltungshandeln zu berücksichtigen.

Der hohe Frauenanteil, den die Lagerverwaltungen bei Wahlen erreichen wollen, soll den Flüchtlingen nicht administrativ aufgezwungen werden. Vielmehr soll er sich aus freien und geheimen Wahlen ergeben. Von den Flüchtlingen wird erwartet, dass sie hier ihre gemäß humanitären Werten

gewandelte innere Einstellung unter Beweis stellen – ‚traditionale' Herrschaftsstrukturen hat das Flüchtlingsregime im Verdacht, männerdominiert zu sein. UNHCR (2000b: 62) gibt in als Richtlinie vor, „if the traditional leadership system excludes women, there should nevertheless be women representatives". Ähnlich stellt das später entstandene „camp management toolkit" (Norwegian Refugee Council 2004: 46) anheim: „In many traditional communities, where the leadership tends to be exclusively male, particular efforts will need to be made to encourage participation of women."

Das Thema Frauenanteil prägt die oben beschriebenen Wahlen von den Vorbereitungen an, und auf der Heimfahrt von der Wahl ist es Gesprächsstoff zwischen Mitarbeitern verschiedener Organisationen. Die Lagerverwaltung in Nangweshi hat bereits die Erfahrung gemacht, dass Wahlergebnisse den erwünschten Frauenanteil nicht erbringen. Daher versucht das Personal vor dem Wahltermin, die Wählerschaft entsprechend vorzubereiten. Darin, wie UNHCR-Personal die Flüchtlinge vor der Wahl informiert, zeigt sich, welches Gewicht von Verwaltungsseite auf die (zahlenmäßige) Repräsentanz von Frauen gelegt wird. So prägt das Thema umfangreiche Äußerungen eines UNHCR-Mitarbeiters, der vor der anstehenden Wahl im Erweiterungslager die dortigen Flüchtlingsvertreter und -mitarbeiter informiert; seine Ansprache auf Englisch wird von einem Dolmetscher, einem Flüchtling, ins Portugiesische übersetzt, was ich mitprotokolliere:

> „We want first to emphasize on one thing: the mothers, the women. We have been blamed in Nangweshi; right now some of us even cannot get promoted because there are so few women leaders. It is only 11 percent. I want to earn more money by the way of promotion, but there are not enough women leaders, they say we are not working for it, it is only 11 percent and in other camps they have close to fifty percent. Now we are bad because we are not promoting women. Eleven percent means: when there are ten leaders, one of them is a woman. Another ten leaders, one woman, ten leaders, one woman. That's how bad the situation is. What we want is that when there are ten leaders, five are women, five are men. In the last elections in the old camp, it went already bad. There are few women elected. We want to change that now in the Extension, so that our record gets slightly better. We must encourage our mamas. I am not saying that men should not stand, men should also stand, but a woman should not fear their husband (Übersetzer sagt: Sie sollte sich dem Mann nicht unterlegen fühlen – ‚sentir-se inferior' oder so). We want in the elections more women than men to be elected. I am urging you to go out and encourage the women to stand in the election: when we have 5 block leaders and one section leader in each section, 5 or 6 leaders, at least three should be women in each section. [...]
>
> The message is: encourage everybody, those who are willing and who know that they can lead people and can organize people and can

> sacrifice their time: they must give their names as candidates. Women are especially needed to become candidates.
>
> How do you give your name to become a candidate, how do you list yourself? You give the name to the CDW [Community Development Worker; KI] in your section. The CDW will make a list, for the block leader: for each block, for example for Section 18 Block A: maybe four or five names, Ms XX, Ms XX, Ms XX and Mr XX (diese Betonung der weiblichen Kandidaten fehlt in der Übersetzung).
>
> All people who volunteer: tell them they are free to campaign, they must publicise themselves, that they should be voted for because they have these and these qualities, maybe because I am a mother, a mother is caring, so I am also caring for the community, and that is why you should vote for me as a woman (in der Übersetzung lässt der Übersetzer dieses Beispiel der Frau weg. Er sagt aber, was der UNHCR-Mitarbeiter nicht gesagt hat: denn wie können die Leute dich wählen, wenn sie dich nicht kennen, o.ä. – Lachen bei den Flüchtlingen). [...]
>
> If a woman and a man get the same vote, for example twenty-twenty: we shall get the woman, the man will lose. Now when two men get the same votes, twenty-twenty: What will we do, we will ask the old leader to go and cast a vote there"

Dieser Ausschnitt aus der Wahlvorbereitung zeigt, wie eindringlich das Personal die Flüchtlinge dazu zu bewegen versucht, Frauen zu wählen. Der Mitarbeiter spricht das Thema zunächst ausdrücklich an. Dann wählt er auch bei anderen Aspekten der Wahl – wie kandidiere ich, was sage ich bei meiner Wahlkampagne – durchgängig Beispiele, die sich auf Kandidat*innen* beziehen. Hier zeigt sich allerdings auch, wie die sprachliche Distanz die administrativen Erziehungsversuche erschwert. Ein Flüchtling dolmetscht die Ansprache in das Portugiesische, da Lagerbevölkerung und Personal größtenteils keine gemeinsame Sprache sprechen. An drei Stellen in dieser Passage ist seine Wiedergabe deutlich weniger nachdrücklich mit Blick auf die Wahl von Frauen als die Worte des UNHCR-Mitarbeiters. Die Bemerkung, die Frauen sollten ihre Männer nicht „fürchten", übersetzt der Dolmetscher damit, sie sollten sich ihnen nicht unterlegen fühlen. Die beiden Beispiele über kandidierende Frauen („Ms XX" und die Wahlkampagne der Frau als fürsorgliche Mutter) lässt er ganz weg. Dies mag hier Zufall oder Widerständigkeit sein, in jedem Fall wirkt die sprachliche Kluft zwischen Verwaltung und Lagerbewohnern, als eine grundlegende Form sozialen Abstands, dem edukatorischen Anspruch des Flüchtlingslagers entgegen.[12] Diese Kluft, die Dolmetscher als Intermediäre nötig und mächtig macht, unterscheidet das Flüchtlingslager auch von den totalen Institutionen Goffmans.[13]

Der UNHCR-Mitarbeiter spricht das Thema Frauen gleich zu Beginn seiner Wahlinformationen an, unmittelbar nach der einleitenden Datierung des Wahltages. Er leitet das Geschlechterthema mit der Erklärung ein, dass die niedrigen Frauenanteile unter den Flüchtlingsvertretern in Nangweshi

der Verwaltung angelastet werden und einige von ihnen deshalb nicht befördert werden. Als ich ihn später frage, erklärt er mir, die Geschichte mit der verhinderten Beförderung sei nur ein Scherz gewesen. Die Passage verweist jedoch auf den Umstand, dass die Maßzahl des Frauenanteils unter den *refugee leaders* für die organisationsinterne Bewertung individueller Mitarbeiter durchaus bedeutsam ist. Das zeigen auch Gespräche des Personals unmittelbar nach der Wahl, in denen es sich über den geringen Frauenanteil unter den gewählten Flüchtlingsvertretern enttäuscht äußert. Ein UNHCR-Mitarbeiter lastet das Ergebnis einem ihm untergeordneten Kollegen von UNHCR und einem NGO-Mitarbeiter an, die die Wahl hauptsächlich organisiert haben: Für die beiden seien es „null Punkte für die *Five Commitments* von UNHCR" – sie haben also gemessen an der 2001 formulierten Selbstverpflichtung der Organisation, in fünf Punkten die Gleichberechtigung von Frauen voranzutreiben, versagt. Wiederum scheinbar scherzhaft wird nach der Wahl die Möglichkeit angesprochen, in den Berichten den Frauenanteil einfach auf der Grundlage aller Flüchtlingsgruppen und –komitees zu berechnen und nicht nur den unter den gewählten Vertretern anzugeben. Tatsächlich findet sich letztendlich in der oben zitierten Aussage des UNHCR (2004b: 285) über Sambia – „Refugee women constitute nearly 50 per cent of community leadership positions in all camps" – die vage Formulierung „community leadership positions", und mit „nearly 50 per cent" eine Zahl, die sich nicht ernsthaft auf die gewählten Flüchtlingsvertreter beziehen kann.

Werte im implementierten Programm – Werte in der Flüchtlingsbevölkerung

Während die Lagerverwaltungen wenig erfolgreich dabei waren, bei den Wahlen der Flüchtlingsvertreter einen hohen Frauenanteil zu erzielen, zeigt sich das Konzept der Demokratie als positiv besetzter Wert und legitimatorisches Merkmal politischer Ordnungen insbesondere in der Bevölkerung von Nangweshi ein Stück weit verbreitet.[14] In den Interviews sprechen vor allem gewählte Flüchtlingsvertreter ausdrücklich von Demokratie. Damit beziehen sie sich einerseits auf die Lagerordnung; so sieht zum Beispiel Julio Naka die begrenzte Amtszeit der Flüchtlingsvertreter als demokratisch (nP): „Das ist Demokratie, ganz genau!" Sein Kollege Zezito Kaloke bezeichnet das Lager als „frei", weil jede Personalfrage unter den Flüchtlingen durch Wahlen entschieden wird:

> „Ich sage selbst, dass dieses Lager frei ist, es gibt hier keine Sache, die ohne Wahlen gemacht wird. Die Person wird nominiert – eh Mann! – wählen wir! Die Wahlen sind es, die entscheiden werden, ob eine Person die Verantwortung übernimmt oder nicht. Das ist die Wahrheit" (nP).

Der Flüchtlingsvertreter bringt hier demokratische Wahlen mit Freiheit in Verbindung, und diese ist entschieden positiv besetzt – die UNITA führt sie als ‚Nationale Union für die totale Befreiung Angolas' selbst im Namen.

Wenngleich der Wert der Demokratie gerade im Flüchtlingslager administrativ besonders betont wird, beziehen ihn die Flüchtlingsvertreter nicht nur auf die Lagerordnung, sondern nutzen ihn auch, zweitens, zur Bewertung der politischen Lage und Zukunft Angolas. So wird die lange Amtszeit von Präsident Dos Santos als undemokratisch verurteilt. Die Demokratie ist allerdings neu für Angola, meint Flüchtlingsvertreter Oscar Vitungayala und nimmt an, dass sie nach einer Lernphase als gerechte Ordnung anerkannt werden wird. Mehrere Flüchtlingsvertreter sprechen fast schon feierlich von der Demokratie, von der Zustimmung des Volkes als notwendige ‚solide' Grundlage für die Herrschaft.

Die Flüchtlinge sind zwar wenig demokratieerfahren, nehmen aber durchaus wahr, mit welchen Schwierigkeiten und Pannen die Wahlen im Flüchtlingslager durchgeführt werden. Sie geben auch den komischen Seiten dieser demokratischen Übungen Ausdruck. Als ich Denis Enyanya, einen älteren Flüchtling ohne Position im Hauptlager von Nangweshi, nach den Wahlen dort frage, ruft er zunächst: „Handi njolaco!" – Gib mir Zeit zu lachen![15] Nach längerem Gelächter schildert er die Wahl:

DE: „Wir waren dort in diesen Räumen der Schule, mit verschiedenen Tischen. Wer *die* Frau wählt, geht dorthin, wer *den* Mann wählt, geht dorthin, wer *den* Mann wählt, geht dorthin. Die Person wählte also nur am angezeigten Tisch. Weil es nach Blöcken ging. Der Block *one* an diesem Tisch, Block *two* an diesem Tisch, *block three*, dieser Tisch, *block five* ist dieser [...] und so weiter. Also jeder Block hat seinen Tisch, dort ist es, wo die Person ihr Korn einwerfen wird."
KI: „Kannten Sie alle Kandidaten?"
DE: „[...] [wechselt zu Umbundu] I voted because they pointed at the table we were supposed to go and put the grain, they pointed like: you in this, you should go and vote, you should put your grain in that box, in that tin. That's why I went to vote directly."
KI: „Who told you that?"
DE: [wechselt zu Portugiesisch] „Ich kann nicht sagen, dass es dieser und jener Mann war, aber es waren Leiter, die bei der Wahl geholfen haben. [...] Ich erinnere mich nicht, ob es ein Angolaner war oder ein Sambier oder was." [...]
KI: „Aber gab es nicht verschiedene Möglichkeiten, verschiedene Namen?"
DE: [wechselt zu Umbundu] „There were no names what we know, they just told us that this box belongs to this section, go and vote from this box. After finishing putting the grains, after, that's when you, I heard the name of the *chefe do bloco* [er lacht], I didn't know, I didn't know the person I was going to vote" [Lachen aller, er lacht viel].[16]

Die Beobachtungen bei der Wahl im Erweiterungslager weisen darauf hin, dass Denis Enyanya nicht der einzige ist, der – mit Unterstützung der ihm

unbekannten Wahlhelfer – für Kandidaten stimmte, die er ebenfalls nicht kannte. Sein Lachen – schon auf die Eingangsfrage hin, und dann durch die Erzählung hindurch – macht deutlich, dass ihm die Absurdität dieses inhaltslosen, formaldemokratischen Ablaufs bewusst ist, dass er sie aber mit Humor nimmt. Dies steht im deutlichen Gegensatz zu den sehr ernsthaften Bemerkungen über Demokratie in den Gesprächen mit Flüchtlingsvertretern. Dabei ist erstens zu vermuten, dass bei ihnen – als direkt Betroffenen, die sich auch selbst demokratisch legitimiert sehen – der Wert Demokratie eine stärker verfestigte Bedeutung hat als bei Lagerbewohnern ohne Position. Zweitens hatten die Gespräche mit den Flüchtlingsvertretern großenteils eine offiziellere Atmosphäre, sie sprachen über weite Strecken in ihrer Eigenschaft als *chefes*. Dies macht eine humorvolle Darstellung der Lagerverwaltung und ihrer Aktivitäten eher unwahrscheinlich. Gerade in einem stark disziplinierten Lager wie Nangweshi erfordern solche Scherze einen informellen und vertrauensvollen Gesprächsrahmen. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass die Bewohner der Flüchtlingslager häufiger, als es sich in den Interviews zeigt, über ihre Administration auch lachen.

16.3 WERTETRANSFER IN DER STREITREGELUNG: DAS SGBV-PROJEKT IN NANGWESHI

Geschlechtergleichheit als Thema in Flüchtlingslagern

Das Thema Frauen ist nicht nur bei den Wahlen von Flüchtlingsvertretern präsent. Generell nehmen Geschlechterfragen inzwischen einen hohen Platz auf der humanitären Agenda ein (vgl. Baines 2002). Für UNHCR wurden sie vom damaligen Hochkommissar Ruud Lubbers im Jahr 2001 mit der Formulierung der sogenannten *Five Commitments* ausdrücklich auf die Tagesordnung gesetzt (vgl. UNHCR 2003d: 66-68).[17] Von dort gehen sie nach Informationen von UNHCR-Personal in die jährlich ausgegebenen Anweisungen zur Programmerstellung (*programming instructions)* ein, nach denen sich dann der Jahreshaushalt des UNHCR richtet.

Auf Feldebene zeigen zahlreiche Projekte für *gender support* oder gegen *sexual and gender based violence* – kurz SGBV – die Wichtigkeit des Geschlechterthemas. In Nangweshi bezeichnet „SGBV" ein prominentes Projekt gegen sexualisierte Gewalt sowie Missbrauch verschiedener Art, vor allem in Familien. Das Projekt wird von CARE durchgeführt und direkt von der amerikanischen Regierungsbehörde BPRM finanziert. Unter der Leitung von CARE besteht in Nangweshi eine Art Klagestelle, und es werden Schulungen zum Thema durchgeführt. Es gibt vier Büros, eines in jedem der beiden Teillager von Nangweshi und zwei in umliegenden sambischen Dörfern, denn das Projekt ist für Flüchtlinge und Lokalbevölkerung gleichermaßen konzipiert – zudem gibt es eine Reihe von Ehen zwischen Flüchtlingen und Lokalbevölkerung. Neben zwei sambischen NGO-Angestellten arbeiten

auch Flüchtlinge und lokale Sambier mit und führen Verhandlungen teils mit dem CARE-Personal, teils eigenständig durch. Von den 15 Projekthelfern sind vier Männer und elf Frauen. In den Lagern verfügt das Projekt über ‚semipermanente' Gebäude aus geflochtenen Stockmatten, getrennt für Versammlungen und Schulungen einerseits und Beratung andererseits. Die einzelnen Fälle werden von Betroffenen, Nachbarn oder Flüchtlingsvertretern an das Projekt gemeldet. Sie durchlaufen dann eine Art Mediationsverfahren, das im Ablauf Ähnlichkeiten zu Gerichtsprozessen zeigt und unten anhand eines Falles genauer betrachtet wird. Die Perspektive ist dabei ausdrücklich keine rechtssoziologische oder rechtsethnologische, sondern richtet sich auf die für die Problemstellung der Arbeit relevante Frage, wie durch das SGBV-Projekt die institutionalisierten Werte des Flüchtlingsregimes an dessen Klientel, die Flüchtlinge, verbreitet (oder zu verbreiten versucht) werden.

Das SGBV-Projekt in Nangweshi ist unter den Flüchtlingen weithin bekannt. Ein Großteil der Interviewten nennt SGBV als eine der Instanzen, an die sie sich bei Problemen, etwa Konflikten in der Nachbarschaft, wenden. Das SGBV-Projekt ist dabei ein Element in einem vielfach beschriebenen Ablauf der Konfliktregelung: Ein Streitfall wird zunächst mit den gewählten Flüchtlingsvertretern auf Blockebene, dann auf Sektionsebene und dann mit Hilfe von SGBV zu lösen versucht. Kommt es dort zu keiner Lösung, kann der Fall wieder zurück zu den Flüchtlingsvertretern kommen. In ernsten, vor allem kriminellen Fällen schaltet SGBV dagegen die Polizei ein. Direkt oder in den *Inter-Agency Meetings* werden UNHCR und die anderen NGOs über Fälle in Kenntnis gesetzt, teils kursorisch, manchmal im Detail. Auch der Lagerrat der Flüchtlinge ist in der Regel informiert.

SGBV befasst sich allerdings nicht nur mit Konfliktfällen. Im Rahmen des Projektes finden auch Maßnahmen zur Information und Einstellungsänderung der Flüchtlinge statt. Ein CARE-Mitarbeiter beschreibt die Tätigkeiten des Projekts für September 2003 auf einem *Inter-Agency Meeting*: „receiving cases, follow-ups, sensitization. Training is ongoing to disseminate information and material, Broschüren in Englisch und Portugiesisch wurden an *beneficiaries* verteilt" (eigenes Protokoll). Ähnlich beschreibt auch Nelito Songwi die Aufgabe („*tarefa*") von SGBV: „beraten, das Volk erziehen gegen diese Akte der sexuellen Gewalt" (FV, nP).

Eine SGBV-Verhandlung in Nangweshi

Nachdem ich zunächst die Schulung einer Frauengruppe im Erweiterungslager beobachten kann, bin ich bei einem SGBV-Fall im sambischen Dorf Kaanja in der Nähe von Nangweshi anwesend und kann schließlich, gegen Ende der Feldforschung, auch einen Fall im Flüchtlingslager selbst beobachten:

Die Sitzung findet in einem SGBV-Gebäude im Hauptlager Nangweshi statt. Um kurz nach 15 Uhr geht es los, etwas verspätet, da der Ehemann nicht erschien und erst geholt werden musste. Das Gespräch verläuft in Umbundu, meine Assistentin flüstert mir englische Übersetzungen zu, die ich mitprotokolliere.

Anwesend sind außer uns die Ehefrau und der Ehemann, deren Streit verhandelt wird, ein Bruder der Frau und ein weiterer Mann (ihr anderer Bruder?), der *chefe da secção* und ein *protector* des Nachbarschaftsschutzes (verwandt mit dem Mann?). Während des Gespräches kommen und gehen zwei weitere Männer, so dass sechs bis acht Personen auf den zwei rechtwinklig zueinander aufgestellten Holzbänken sitzen. Auf einer dritten Seite des Raumes sitzen zwei Flüchtlingsfrauen, die im SGBV-Projekt mitarbeiten, sie leiten die Sitzung. Eine führt meist Protokoll, die andere übernimmt großenteils das Reden. Sie schilt zunächst den Ehemann, warum er nicht pünktlich kam, und mahnt alle: „Now we have to give chance to one another: we have to create peace. It should be explaining, give each other time, not fight [...].“ Zunächst wird die Ehefrau, die sich an SGBV gewandt hat, befragt; Name, Alter und Adresse werden notiert, sie ist momentan aus dem gemeinsamen Haus ausgezogen. Sie hat sechs Kinder, davon vier mit dem Ehemann.

Die Frau spricht eine gute dreiviertel Stunde lang über Streitigkeiten in der Ehe. Bei dem ersten Streit, von dem sie erzählt, schlug der Ehemann ihre erstgeborene Tochter, weil die Mutter nicht um 19 Uhr zuhause war. Sie sagte, er soll die Tochter nicht schlagen, wenn es Probleme gibt, aber er schlägt sie weiterhin beide. Bei der zweiten Geschichte verdächtigte sie der Ehemann einer Affäre. Nach den Beispielen erklärt die Frau, warum sie das Problem nicht unter sich oder mit ihren Flüchtlingsvertretern lösen konnten: Wenn sie sich hinsetzen wollen mit den Verwandten (der Frau offensichtlich), um zu reden, weigert sich der Mann und schließt sich ein. Daher ist sie zu SGBV gekommen. Der *chefe do bloco* und der *chefe da secção* wissen über die Probleme Bescheid, der Ehemann schreit immer draußen, so dass jeder es weiß. Dann spricht sie das Problem der Polygamie an, sie ist die zweite Frau des Mannes, und erklärt: „Whenever I do something wrong, he says I am not worth to be his wife, only the other wife is.“ Schließlich erzählt sie von Konflikten, die sich bereits vor der Flucht in Angola zugetragen haben – in einem Fall, wie ihr Mann sie mit einem Stock geschlagen hat, in einem anderen, wie er sie mit einer Axt verfolgte.

Die Sitzungsleiterin stellt der Ehefrau noch kurze Fragen:

SGBV: „Do you want to stay with him?“
Wife: „No.“
SGBV: „How will you manage with the children?“
Wife: „I have four children with him. I don’t know how I will manage.“

SGBV: „Does he drink when he does these things?“
Wife: „Sometimes, but not always, at the last incident he was not drunk.“

Nun wird der Ehemann befragt; zuerst werden Name, Alter, ethnische Zugehörigkeit, Zahl der Ehefrauen (2), Zahl der Kinder (12) aufgeschrieben. Danach kann er seine Sicht der Dinge darstellen, die meine Assistentin mir übersetzt:

„We are happy, I don't beat children when I move to my first wife, there are always problems (with the second wife). That day I didn't beat the girl (her firstborn), just slapped her to take the baby to the mother. The wife shouted at me: ‚When you are drunk you are like a pig.' The child I slapped is not mine, it is from another husband. She shouted too much so I slept outside. I was annoyed when she was shouting outside: ‚Move out of the house, you are a polygamist, you sleep wherever is a woman.' This is when I decided to beat her. [...] [Er berichtet weitere Konfliktfälle.] The problem is that she does not want me to go to my first wife. She says: ‚If you don't chase your first wife, the one you love like chicken soup, because she is brown and beautiful and I am black, only then we will live in peace' [Lachen, auch die Frau muss ein bisschen grinsen]. [...] She does not give me respect. I decided to leave her. It is true; I beat her in Angola, because it was the same problem: She likes insulting me outside; she says I smoke ganja and drink *kachasu*. Every time I go to my first wife for her it is a shock. No discipline as a second wife. [...] When we talk about repatriation, she says: ‚I cannot go to Angola with a polygamist.'“

Anschließend erhält der Flüchtlingsvertreter der Sektion, in der die Eheleute ihr Haus haben, das Wort. Er sieht das Grundproblem darin, dass der Mann zwei Ehefrauen hat. Jeder Streit dreht sich darum. Er schlägt vor:

„I cannot tell they should divorce or continue. When one persuades her to stay, she will say: ‚You people forced me to stay with my husband.' My suggestion is: Let her be there where she is now, after a while she will decide. [...] I told him, when they were fighting: ‚If you want to be in the prison of [name of the *Refugee Officer*], then continue.'“

Nun nehmen beide SGBV-Mitarbeiterinnen Stellung:

SGBV 2: „[...] There are always problems when there are two wives. When you marry two wives, you should have an elderly person to advise you, it is not a simple thing. What we are going to consider is the threats, the beating. Beating does not solve a problem. We consider also what the wife said; then we see something good and something bad. Beating is not good. You (husband) have many children. You are an elderly person, 40 years, you should solve problems.

In the house you have to give respect to one another, not one should be the *chefe*. If there is something to share, you have to give both wives. When you beat your wife and she runs away, you don't have to follow her, because this is a rescue, and when you follow her you do not give her respect. The rules where we came from are different from the rules here. Here, when we are solving a problem, we listen to each other. You as the *chefe* of the house, don't beat, that does not solve problems. That is why, when we started this project, we told everybody who has a problem should come to us. Some people said we are only listening to women, but that is not true. We also listen to men. This office does not favour anybody. I blame you: you as a man should come and report first, not leave it to others. [...] When you have two wives, you have to sit down at the end of every week with the wives and the children. You have to treat the children of the other husband as members of the family. I tell you: you lost the case. You are not on the safe side, because you threatened and beat her. We decided to call you after the community reported.

I am now coming to the wife. When you come to a husband, you have to learn what he likes and what he dislikes. You have to listen to your husband. Sometimes you are supposed to follow what your husband said. When there are two wives, when there are problems, the second wife must not listen to a lot of counsellors, they destroy your house. You do not decide to divorce, you must wait for the husband to decide. With a divorce, the children are going to suffer; they won't have the mentality to go to school. You have to consider the children's future. Whatever you explained: our office can only solve the problem, can never tell you to divorce, we won't talk about divorce, only about problems, after that everybody decides. [...]“

SGBV 1: „I will not say too much because time is not with us. Concerning the husband: [...] go back home and think about it; from here we have to think about the future, not the past. In this world there is nobody who cannot change. You have children, therefore we are not going to create divorce. Concerning the wife: you will not be able to care for the children, even the family won't manage. The family has not the right to divorce you, only to solve problems. Tomorrow you will accuse them that they made you divorce. We have to give freedom to the husband to decide because he decided to have two wives [die Frau hat sich ganz abgewendet und schaut in die Ecke, weg von allen]. It is your husband who decides for example one week with you, one week with the other wife, you have to accept. You are not supposed to take everything to your relatives. Your husband will get annoyed. [Sie fragt den Mann, ob er Familie hat, er bejaht.] The wife has to run to the husband's sisters with her problems, not to her mother. Otherwise there will be hatred between the families. All of us in the world as a wife we have problems. I do not run to my brother, but to the husband's family; then we find a solution. [...] Don't run away from your house, sit down with the husband, otherwise you are not a good wife. From today we have to think about it. Are there relatives here?“

Brother of the wife: „This place is to solve problems. It is true we get information

from our young sister, we fear because the husband threatens her with knives and [Säge?]. Around Christmas she ran, we told her to go back to the husband, she didn't accept because he insulted her too much. I and an elderly person brought her back to the husband. The husband is too jealous. [...] But we are okay with him, we visit each other. My brother-in-law never introduced his family to the wife [sie ist immer noch abgewendet, weint jetzt]. [...] Our brother-in-law always insults us. We told her: do not come to us with the problems. [...]"
SGBV 2: „We had forgotten to tell you one thing: whenever a family comes to solve a problem, you don't have to refuse to sit down with them. For the husband: don't be jealous and don't control her too much, because next time she can start practicing it. Don't forbid her the visits. We have spoken a lot: we ask you to start a new life. The same for the wife [...].Because it is the first time you came here, we want to give you the chance to start a new life. [...] Please: take another step in spite of your decision to divorce, maybe he changes. You, the husband, from today: use another way to solve problems, look after your wives [...]. Now we give the chance to the wife, in case she is not happy with what we decided. [...]
Brother of husband [or *protector*?]: „They fight about the field, threaten to kill the other. I want to ask you people to tell them what to do."
SGBV 2: Since you have decided to join your husband who already had a wife: follow what he is saying, where he spends his time. When there are two wives: each one has to work hard for herself, not depend on the husband. Whatever a man does, a woman should do it, for example building a house. [Sie spricht über „*igualdade*"]. You have to work with the husband. I want to ask the wife: do you have something to say?"
Wife: „I will just say right now I am going to be alone, I ask you to talk about the field and house, we built it together, who is going to occupy the house and the field?"
Wife's brother: „You have to go back, did you hear what we said?"
Wife: „We have problems, the witnesses are not here. As for now I don't want to go back, I want to stay on my own, not with the husband. It is too late."
Wife's brother: „I would decide: both stay where they are, now there is no peace, the decision must be made later."
Chefe da secção: „This is the truth, she and the first wife are in good terms, but the husband drinks, when they argue the wife and the husband are in front, there is nobody to cool down. Sometimes we think it is because the husband is short and the second wife is tall [Lachen]. The problem is he drinks too much."
SGBV 1: „We have to sit down, we have to look for a time when we can solve the problem. The *chefe do bloco* and *chefe da secção* should monitor. If the husband doesn't listen, we take you somewhere else. You have to choose between your wife and a cup of beer. A cup can never solve a problem."
SGBV 2: „We can't give you a divorce. Go back home, think, tell us your decision. Time is not with us. What we discussed: this is a secret [plan?], you the wife: don't tell anybody. Don't go out and tell anybody that there are still problems. You have to greet each other."

Chefe da secção: „What happens with the field?"
Husband: „I don't say anything, when she works on the field, I never said anything."
Chefe da secção: „Leave it in her hands, later she will ask assistance. You should not divorce because there are children."

Es ist ungefähr 18 Uhr, die Leute stehen auf, die Sitzung ist zu Ende. SGBV 2 hält die Zeugen zurück und schreibt alle Namen auf.

Am Ablauf dieser Verhandlung ist die Grundstruktur erkennbar, der auch andere SGBV-Sitzungen folgen. Zuerst gibt der NGO-Mitarbeiter, der die Sitzung leitet, eine Einleitung und nennt die Regeln des Verfahrens. Besonders wird betont, dass nicht gestritten werden darf. Dann werden die Personalien der Beteiligten aufgenommen – manchmal alle zu Beginn, manchmal, wie im geschilderten Fall, jeweils vor der jeweiligen Stellungnahme. Es folgen die Stellungnahmen derjenigen, zwischen denen Streit besteht. Dabei beginnt die Person, die sich an SGBV gewandt hat oder die – der Meldung Dritter an das Projekt zufolge – Misshandlungen ausgesetzt ist. Danach stellt die Person, über die geklagt wurde, ihre Sicht der Dinge dar. Nun fasst der Sitzungsleiter oder die Sitzungsleiterin das Gesagte zusammen. Wenn Zeugen anwesend sind, werden sie dann befragt. In manchen Fällen haben die Beteiligten anschließend Gelegenheit, einander Fragen zu stellen. Als zentraler Teil der Sitzung folgt nun die Stellungnahme der Sitzungsleitung zu beiden Seiten. Es folgen allgemeine Ratschläge und Ermahnungen und eventuell – offensichtlich als bevorzugte Lösung – eine Versöhnung der Streitenden.

Die gewählten Flüchtlingsvertreter sind häufig als Zeugen an der Verhandlung beteiligt und können über die früheren Stadien des Konflikts Auskunft geben. Die Streitenden erscheinen außerdem häufig mit Verwandten, die die Funktion von Zeugen haben können, aber nicht müssen.

Die Stellungnahmen der Eheleute beinhalten hier wie auch im anderen beobachteten Fall eine Mischung aus spezifischen Konfliktfällen und generellen Beschwerden. Fehlender Respekt einer Frau, unzureichende materielle Versorgung durch einen Mann, Eifersucht, Kinder eines anderen Ehepartners und auch Misshandlungen sind häufige Themen. In den Stellungnahmen der SGBV-Mitarbeiter kehren in Reaktion darauf bestimmte Urteile und Empfehlungen wieder, wie die beobachteten Fallverhandlungen (mit unterschiedlichem SGBV-Personal), die Schulung und die Gespräche mit SGBV-Mitarbeitern zeigen: In einer Ehe müssen beide Partner ihre Meinung sagen können und sich gegenseitig respektieren, insbesondere auch der Mann seine Frau. Beide sollen ihre Stiefkinder wie ihre eigenen behandeln. Ist ein Mann mit zwei Frauen verheiratet, dann soll er Rat bei den Älteren (*elders* oder *mais velhos*) suchen. Gewalt wird grundsätzlich als schlecht

kritisiert, das „beating is not good“ im obigen Beispiel zieht sich durch die gesamte Arbeit des SGBV-Projekts.

Gewalt ist auch ein Thema der Schilderkampagne, in deren Rahmen das SGBV-Projekt Holzplakate zur Bewusstseinsbildung im Lager und seiner Umgebung aufgestellt hat (s. Abbildung 22). Sie sind in Englisch, Portugiesisch und Umbundu beschriftet und tragen Namenszug und Logo von CARE sowie den Projektnamen „SEXUAL AND GENDER BASED VIOLENCE (S.G.B.V.)“ beziehungsweise „VIOLÊNCIA SEXUAL E BASEADA EM GÉNERO (SGBV)“. Die meisten Schilder sind bemalt, die Motive geben Beispiele des Missbrauchs, gegen den sich das Projekt richtet. Ein Schild etwa zeigt eine Mutter, die ohne Gepäck ihrem Kind vorangeht, das Kind trägt auf dem Rücken ein Baby, auf dem Kopf einen 30-Liter-Kanister und in der Hand einen 10-Liter-Kanister. Auf einem anderen Bild hält ein Mann in Unterhose ein Mädchen fest, das nur eine Baseballkappe und einen Slip trägt, und er zieht ihr den Slip vom Körper. Die Texte lauten zum Beispiel: „SPOUSE BATTERING, DEFILEMENT, RAPE AND CHILD ABUSE: REPORT ALL CASES OF ABUSE TO POLICE“ oder „ESPANCAR UMA ESPOSA OU ESPOSO É CRIME“, also ‚Eine Ehefrau oder einen Ehemann zu schlagen, ist ein Verbrechen‘.

Abbildung 22: Schild des SGBV-Projekts im Dorf Nangweshi

Weiter vertritt das SGBV-Projekt, dass Scheidungen vermieden werden sollen. Diese Tendenz wird auch im beschriebenen Fall deutlich. Spätestens mit der Aussage „We can’t give you a divorce“ macht die Mitarbeiterin zum einen deutlich, dass das Projekt nicht die Instanz ist, die eine Scheidung rechtsgültig aussprechen kann. Zum anderen bleibt kein Zweifel daran, dass die Projektmitarbeiterinnen davon abraten, die Ehe aufzulösen. Sie tun das gegen den offensichtlichen und wiederholt geäußerten Willen der Ehefrau,

die bis zum Schluss der Sitzung darauf besteht: „As for now I don't want to go back, I want to stay on my own, not with the husband. It is too late." Eine der SGBV-Mitarbeiterinnen dreht dazu ein Argument des *chefe da secção* um. Er wollte der Frau nicht empfehlen, sich *nicht* scheiden zu lassen, denn später könnte sie einem sonst vorwerfen, man hätte sie dazu gebracht, bei diesem Mann zu bleiben. Im späteren Verlauf erklärt eine der SGBV-Mitarbeiterinnen der Frau, sie könne ihr nicht die Scheidung empfehlen, denn das würde die dann geschiedene Frau später dem Projekt vorwerfen. Im Gegenteil fordert sie die Frau auf: „Please: take another step in spite of your decision to divorce, maybe he changes."

SGBV als Instanz der Wertevermittlung und Kollektivveränderung

Der Impetus, Flüchtlinge gemäß der westlich geprägten Werte des Flüchtlingsregimes zu ändern, übersetzt sich im SGBV-Projekt nicht in ein empfohlenes, aber im Grunde freiwilliges Bildungsangebot, wie es beispielsweise bei den Programmen zur *HIV/AIDS-sensitisation* oder zum *mine awareness training* der Fall ist. Das SGBV-Projekt tritt mit einem deutlich höheren Maß an Verbindlichkeit auf. Faktisch können sich diejenigen, denen eine Beschwerde gilt, deren Verhandlung kaum entziehen. Ein erheblicher Druck durch die Flüchtlingsbevölkerung wie durch das Organisationspersonal verhindern, dass jemand nicht zum Falltermin erscheint und das Verfahren ignoriert. Ebenso werden die Ergebnisse mit dem klaren Anspruch formuliert, dass die Beteiligten sich nach ihnen richten sollen – sie stellen mehr dar als bloße Ratschläge, in den Augen der Projektmitarbeiter wie in denen der Betroffenen.

In der Arbeit des SGBV-Projekts wird immer wieder auf die Begrenztheit seiner Kompetenzen hingewiesen (vor allem in Hinweisen auf die Polizei als mögliche nächste Instanz). Gleichzeitig tragen die Sitzungen deutliche justizielle Züge.[18] Ihr Ablauf enthält Elemente von Gerichtsprozessen, im vorliegenden Fall bis hin zu dem Ausspruch der Mitarbeiterin an den Ehemann: „I tell you: you lost the case." Solche Aussagen (später spricht sie von einer ‚Entscheidung': „in case she is not happy with what we decided") weisen darauf hin, dass die Ergebnisse einer SGBV-Sitzung durchaus als eine Art Urteilssprüche gesehen werden – wenngleich allen klar ist, dass ihre Verbindlichkeit und ihre inhaltlichen Möglichkeiten (etwa mit Blick auf Strafen) eingeschränkt sind. Nicht nur bestimmte Formulierungen der SGBV-Mitarbeiter verweisen auf justizielle Praktiken, auch der Ablauf einer Sitzung. Unter anderem werden die persönlichen Daten der Beteiligten schriftlich aufgenommen und diese und die ‚Zeugen' nach einem bestimmten Muster gehört.

Darüber hinaus liegt den Stellungnahmen und Entscheidungen des SGBV-Projekts ein richtiggehender – wenn auch nicht in Buchform fixierter – Kodex zugrunde, der ‚verbotene' Handlungen definiert und bestimmte In-

terpretationen häuslicher Verhältnisse festlegt. Das zeigt sich bei der Schulung einer Frauengruppe durch einen sambischen NGO-Mitarbeiter. Er ordnet bestimmte Handlungen als ‚Vergehen nach SGBV' ein, zum Beispiel: „Forcing another one to commit adultery or prostitution is an *offence under SGBV*" (Herv. KI). Zu den grundsätzlichen Sichtweisen des Projekts stellt er klar: „Under SGBV, marriage is between man and wife."

Allerdings verweist der Mitarbeiter während der Schulung auch mehrfach auf die sambische Rechtslage, wenn er beispielsweise ausführt: „In Zambian law, adultery is no criminal offence but a civil offense"; die entsprechenden Fälle werden im *local court* verhandelt. Über die verbale Anerkennung hinaus berücksichtigt das SGBV-Projekt das sambische Gerichtssystem auch in seiner praktischen Arbeit. Nicht nur werden bestimmte Fälle an die Polizei weitergegeben, das Projekt finanziert und organisiert auch mindestens einen Aufenthalt des sambischen *mobile court* im Dorf Nangweshi. Bei dieser Einrichtung reisen Richter und Anwälte der Magistratsgerichtsbarkeit in entlegene Gegenden Sambias, um dort Recht zu sprechen, wo es keine permanenten Gerichte gibt. Während der Feldforschung kommt im Rahmen des SGBV-Projekts ein solches Gericht für eine knappe Woche nach Nangweshi und tagt in der Schule des Dorfes. Verhandelt werden dabei Fälle aus der Lokalbevölkerung wie aus dem Flüchtlingslager.

Die vom SGBV-Projekt vertretenen und seinen Entscheidungen zugrunde gelegten Werte und Normen werden in Fallverhandlungen und Schulungen explizit als ein neues Regelwerk und im Kontrast zu bisherigen, als traditionell verstandenen Auffassungen der Beteiligten vertreten. Die ‚unter SGBV' geltenden Normen werden ausdrücklich zu denen in Gegensatz gebracht, die die Flüchtlinge aus ihrer Herkunftsregion kennen, im beschriebenen Fall etwa mit der Formulierung: „The rules where we came from are different from the rules here." In der anderen beobachteten Verhandlung, in der es um ein Ehepaar aus der sambischen Lokalbevölkerung geht, stellt der SGBV-Mitarbeiter die von ihm vertretenen Regeln, Werte und Deutungen ‚traditionellen afrikanischen' Auffassungen gegenüber. Er erklärt dem Mann:

> „Wir Männer, wenn wir heiraten, wir müssen verstehen: In Afrika ist es traditionell die Vorstellung, dass nur Männer heiraten; aber es ist nicht so, die Frauen heiraten auch, wir heiraten nicht nur, wir werden auch geheiratet von der Frau. Mann und Frau sollen Partner sein" (Gedächtnisprotokoll).

Ähnlich argumentiert er während der Schulung und in Gesprächen. Die Interpretation durch SGBV ordnet er als Veränderung gegenüber ‚afrikanischer Tradition' ein. In beiden Fällen erscheint das vom SGBV-Projekt vertretene Reglement als Neuerung, die gegen bestimmte Traditionen gestellt wird. Die Mitarbeiter vermitteln sie ausdrücklich als Bruch mit überkommenen Vorstellungen.

Der Bruch mit Traditionen und bisherigen Selbstverständlichkeiten, den der implizite Kodex des SGBV-Projekts darstellt, wird auch in Reaktionen der Bevölkerung deutlich. Im Fall des sambischen Ehepaares berichtet die Ehefrau, ihr Mann habe ihr im Streit gesagt:

„Whoever brought SGBV to this village had a very bad idea, because SGBV prevents us from beating our wives. If it was not for SGBV, you should see what I should do to you“ (Gedächtnisprotokoll).

Diese Erzählung ruft bei den Versammelten Heiterkeit hervor, scheint jedoch für den Eindruck bei Teilen der männlichen Bevölkerung zu stehen, dass das SGBV-Projekt für sie nachteilig ist. Das lässt die Erklärung der für SGBV arbeitenden Flüchtlingsfrau in der oben beschriebenen Verhandlung vermuten, wenn sie sagt: „Some people said we are only listening to women, but that is not true. We also listen to men. This office does not favour anybody.“ Die Sprecherin betont, dass SGBV Frauen und Männer gleich behandelt – im Einklang mit dem Wert der Geschlechtergleichstellung, der in der humanitären Welt institutionalisiert ist. Die zitierte Klage des sambischen Ehemannes steht allerdings vor dem Hintergrund eines anderen Wertebezugs. Es ist die traditionell verfestigte Praxis von Männern, ihre Ehefrauen zu schlagen, die das SGBV-Projekt angreift. Es zielt nicht darauf ab, Abweichungen einzelner zu verhindern, sondern will kollektive Traditionen und Selbstverständlichkeiten verändern. Dabei setzt es an den Praktiken ebenso an wie an den Wertbezügen seiner Klientel, beides ist Gegenstand von Fallverhandlungen und Schulungen. Verhaltensregeln – ‚Schlagt eure Frauen nicht!‘ und ‚Lasst eure Kinder nicht schwer arbeiten!‘ und ‚Trefft Entscheidungen gemeinsam!‘ – vermittelt das SGBV-Projekt stets mit Bezug auf dahinter liegende Werte, letztlich auf die Menschenrechte. Dies spiegelt sich im Flüchtlingslager Nangweshi in der umgangssprachlichen Bezeichnung für den (in den portugiesischen Sprachfluss schwer zu integrierenden) Projektnamen „SGBV“: Die Flüchtlinge bezeichnen das Projekt als „direitos humanos“, als ‚Menschenrechte‘.

Wie im Fall der Wahlen, reagiert die Flüchtlingsbevölkerung auch auf SGBV bisweilen mit Humor. Als sich auf einer Hochzeit von Flüchtlingen einige Verwandte auf der Tanzfläche fotografieren lassen und ein Mann den Arm um eine Frau (wohl die Ehefrau seines Bruders) legen will, ruft jemand am Nachbartisch lachend: „SGBV!“ Dies ruft Heiterkeit hervor, der Scherz wird mehrmals wiederholt, auch die anwesenden SGBV-Mitarbeiter von CARE lachen.

Programmatische Werte und Organisationsinteressen

Das SGBV-Projekt in Nangweshi hat zweifellos große Bedeutung im Flüchtlingslager. Zur Zeit der Feldforschung gehört es zur etablierten Prozedur der Problemlösung bei Konflikten innerhalb der Flüchtlingsbevölke-

rung. Gleichzeitig ist unumstritten, dass Konflikte dort nicht immer eine Lösung finden. Manche Streitigkeiten gehen weiter an die Polizei. Dort werden die „SGBV cases" ebenfalls nicht immer zu einem Abschluss gebracht. In Nangweshi diskutiert das Organisationspersonal während der Feldforschung über die Vermutung, dass sambische Behörden Fälle sexuellen Missbrauchs oder sexueller Ausbeutung von Flüchtlingen durch Sambier gegen eine Geldzahlung der mutmaßlich Schuldigen schließen. In anderen Fällen verschaffen sich Mitarbeiter der humanitären Organisationen – mit ihren materiellen Ressourcen und ihrer Entscheidungsmacht im Flüchtlingslager – sexuelle Dienste von Flüchtlingen und werden zumindest eine Zeitlang von Kollegen gedeckt. Ähnliche Fälle, die sambisches Regierungspersonal einschließlich der Polizei betreffen, werden mir aus Meheba berichtet.

Wenn Mitarbeiter einer Organisation, die sich explizit der Bekämpfung sexueller Gewalt verschrieben hat, solche Fälle bei Kollegen decken, so ist das nicht notwendig auf Männerkumpanei zurückzuführen. Das Personal ist auch hier gegenläufigen Handlungsnormen seiner Organisation ausgesetzt. Einerseits soll es die programmatischen Werte der Gleichberechtigung und Gewaltfreiheit vertreten. Andererseits jedoch kann jeder bekannt gewordene Fall sexuellen Missbrauchs das Ansehen einer Organisation schädigen – gerade weil dieses Thema derzeit für die Geldgeber humanitärer Hilfe enorm wichtig ist. Ich begegne einigen Mitarbeiterinnen, die sich in ihren eigenen Organisationen und den Lagern insgesamt engagiert gegen *sexual abuse and exploitation* von Flüchtlingen einsetzen. In der Regel berichten sie mir von konkreten Fällen jedoch nur unter der Hand und machen sehr deutlich, dass sie sich dazu nicht öffentlich äußern können. Das Personal soll die eigene Organisation nicht sichtbar mit sexuellem Missbrauch in Verbindung bringen. Wenn es konkrete Fälle bekannt macht, dann erfahren zumindest auch die anderen im Lager arbeitenden Organisationen und die Geldgeber davon. Es ist kaum vorherzusehen, ob sich die negativen Folgen auf den – dann zu entlassenden – Mitarbeiter eingrenzen lassen oder ob die Organisation in der Lagerpolitik und darüber hinaus Schaden nimmt. Gegen diesen Druck zur Geheimhaltung sind auch die *Codes of Conduct*, die alle in Flüchtlingslagern tätigen humanitären Organisationen haben, kein ausreichendes Gegengewicht. Das SGBV-Projekt in Nangweshi verhandelt jedenfalls nur Fälle, in denen die streitenden Parteien Mitglieder der Flüchtlingsbevölkerung sind. Allerdings zielen die Schulungen und Kampagnen des Projekts darauf ab, dass die Flüchtlinge *alle* Fälle sexuellen Missbrauchs und sexueller Ausbeutung melden sollen und dass der „Tausch" sexueller Dienste gegen materielle Belohnungen durch Organisationspersonal in keinem Fall rechtens ist.[19]

16.4 FLÜCHTLINGSERZIEHUNG UND HUMANITÄRE WERTE

Die Programme, die auf die Veränderung – sei es Weiterbildung, Bewusstseinsbildung oder Erziehung – der Flüchtlinge abzielen, vermitteln ihrer Klientel Verhaltensmaßregeln, die aus allgemeinen Werten und Regeln abgeleitet werden. Woher die Kriterien für den erstrebten Wandel kommen und wie sie legitimiert sind, bleibt auf der Ebene des Flüchtlingslagers vage. Wiederholt verweisen Mitarbeiter und Flüchtlinge, die an den betreffenden Projekten und Aktivitäten beteiligt sind, auf ‚die Menschenrechte'. Auch die schriftlichen Richtlinien für Organisationsmitarbeiter beziehen sich auf die Deklaration der Menschenrechte und andere UN-Dokumente (z.B. UNHCR 2003e). Die Interpretation und Übersetzung dieser generellen Prinzipien in konkrete Handlungsdirektiven für das tägliche Lagerleben geschieht weitgehend implizit, teils im lagerübergreifenden humanitären Diskurs, teils durch das individuelle Personal im betreffenden Projekt. Die resultierenden Normen allerdings werden den Flüchtlingen als nicht hinterfragbare Wahrheiten präsentiert, bei Mediationen, Workshops und andere Situationen des *awareness training*.

Für die Legitimation ihrer Arbeit ist es wichtig, dass die Hilfsorganisationen den Geldgebern und der Öffentlichkeit angemessene Resultate bei der Veränderung der Lagerbevölkerung präsentieren können. Zahlen, die sich auf die Veränderungsarbeit beziehen, sind ein wesentlicher Bestandteil der Berichte, in denen humanitäre Organisationen ihre Tätigkeiten der (Geber-) Öffentlichkeit präsentieren. Der Jahresbericht von JRS ([2006]: 13) für das Jahr 2005 etwa gibt unter der Rubrik *peace education* in Uganda an:

„JRS provided 37,251 refugees with peace education training; reduced tensions between refugees and the local population over sharing local resources were reported. An increased interest in and awareness of human rights issues was also recorded. Local communities, using peace groups, were better able to resolve small family and community disputes. Over 900 community leaders received workshops on leadership skills, repatriation, good governance and reconciliation."

Der Auszug zeigt die für derartige Berichte typische Quantifizierung der Aktivitäten (vgl. Hyndman 2000: 131-133). Gleichzeitig wird durch die unmittelbare Nachbarschaft der Aussagen ein Zusammenhang hergestellt zwischen den Aktivitäten von JRS und angestrebten, aber schwer messbaren Veränderungen in der Bevölkerung, die „reported" oder „recorded" wurden.

Organisationsintern gehen die in Zahlen ausgedrückten Ergebnisse der Bildungs- und Erziehungsmaßnahmen in die Evaluation von Mitarbeitern ein. Die Statistiken sind dementsprechend relevant für das Personal im Flüchtlingslager. In der täglichen Arbeit haben die Mitarbeiter das Zahlenmaterial im Auge, das sie im Ergebnis produzieren sollen. UNHCR lässt sich im Lager bei regelmäßigen Treffen von *implementing* und *operational*

partners über die quantitativen und qualitativen Entwicklungen informieren. So meldet CARE auf einem *Inter-Agency-Meeting* in Nangweshi die vom SGBV-Projekt bearbeiteten Fälle: „physical violence: 3 cases, socio-economic: 1 case, sexual: 1 case (defilement)". Ein CORD-Mitarbeiter berichtet für den Bereich *Reproductive Health*, es seien 19 *Anti-AIDS-Clubs* gegründet worden, zwei davon in Schulen. Der Mitarbeiter erkundigt sich bei der für Gesundheit zuständigen Organisation AHA, ob die Kampagne seiner eigenen NGO zur Familienplanung die Geburtenrate beeinflusst habe (eigenes Protokoll). Bei einem späteren Treffen wird berichtet, wie viele Lagerbewohner pro Woche die Beratung zur Familienplanung in Anspruch nehmen. Auch die Frage der Wahlbeteiligung im Erweiterungslager wird diskutiert (eigenes Protokoll).

Die Insassen von Flüchtlingslagern kommen nicht unter der primären Zielsetzung dorthin, dass sie als Individuen verändert werden sollen – wie das von totalen Institutionen gegenüber ihren Patienten, Delinquenten oder anderen Insassen erwartet wird. Gleichwohl steht hinter einem beträchtlichen Anteil der Aktivitäten von Hilfsorganisationen der Anspruch, die Lagerbevölkerung kollektiv zu verändern und sie zu einer besseren *community* zu machen. Wie erfolgreich sie dabei langfristig sind, lässt sich schwer sagen – wichtig sind für die Akteure auf Lagerebene jedoch ohnehin die kurzfristigen und vor allem quantitativ erfassbaren Resultate, denn diese sind es, die in die Berichte für Mutterorganisationen und Spendenöffentlichkeit eingehen.

Flüchtlingslager als Ort institutioneller Wertesubstitution

Mit *awareness training*, *capacity building* oder *sensitization* sollen bestimmte, in der humanitären Welt institutionalisierte Werte an die Bevölkerung von Flüchtlingslagern weitergegeben werden. Sie sollen andere Werte, die bislang unter den Flüchtlingen Geltung hatten, ersetzen. In einigen Bereichen, beispielsweise im Geschlechterverhältnis, wird von Organisationsmitarbeitern explizit formuliert, dass bestehende „Traditionen" – oftmals, auch von sambischen Mitarbeitern, als „afrikanische" spezifiziert – abgelegt werden müssen, weil im Flüchtlingslager andere Regeln gelten. Gegen diese „traditionellen" setzt das Flüchtlingsregime westliche Werte, die als den althergebrachten der Flüchtlinge überlegen gelten – dies wird in der bereits erwähnten Erklärung eines UNHCR-Mitarbeiters deutlich: „We feel that the Western values are superior to values of the Muslim or the Third World. Therefore they should be promoted." Diese bevorzugten Werte will man im Flüchtlingslager durchsetzen und hofft, dass die Flüchtlinge sie bei der Repatriierung mit in ihr Herkunftsland nehmen und dort weiterhin umsetzen.

Das Flüchtlingslager ist damit ein Ort, an dem die westliche Kultur über das internationale Flüchtlingsregime auf nichtwestliche Werte und Praktiken trifft. Dieses Aufeinandertreffen wird in zahlreichen Projekten der Kollektivveränderung inszeniert. Bei der offiziellen Zielsetzung von Flüchtlingslagern steht die Veränderung ihrer Insassen im Hintergrund; gleichwohl fun-

gieren sie als Träger – um nicht zu sagen als trojanische Pferde – der westlichen Zivilisierungsmission im ‚traditionellen' Afrika.[20]

Der Veränderungsanspruch von Flüchtlingslagern verweist auf eine dritte, noch nicht angesprochene Eigenschaft der im humanitären Regime institutionalisierten Figur des ‚Flüchtlings'. Dieses Flüchtlingsbild beinhaltet, wie bereits dargestellt, das „vulnerable victim" und den „cunning crook" (Horst 2006: 93). Hinzu kommt die Konstruktion des Flüchtlings als Erziehungsgegenstand, als Schüler der in der humanitären Welt etablierten, universalistisch konzipierten Werte. Hilfsorganisationen im Flüchtlingslager behandeln ihre Klientel auch als – je nachdem – ‚striving' oder ‚sullen students'. Die Flüchtlingslager zeigen sich als Bildungsanstalten für eine politisch korrekte Bürgerschaft westlichen Musters.

Flüchtlingslager treten als Orte in den Blick, an denen universalisierte westliche Werte *gegen* andere kulturelle Muster durchgesetzt werden sollen. Diese Werte entsprechen der ‚Weltkultur', wie der Neo-Institutionalismus sie konzeptualisiert. Die Erziehungs- und Schulungsprogramme der Flüchtlingslager zeigen sich in dieser theoretischen Perspektive als Instanzen, in denen ‚Weltkultur' bis hinunter zur Mikroebene verbreitet wird – soweit die Programme gemessen an ihren eigenen Zielen erfolgreich sind.

Im Lager befinden sich die Flüchtlinge, als zu verändernde Kollektive, in einer Situation der Kasernierung. Dieser Umstand leistet den erzieherischen Praktiken Vorschub. Die Veränderungsprojekte können auf eine bereits räumlich konzentrierte Klientel zugreifen. Die Mobilität der Flüchtlinge ist rechtlich stark eingeschränkt, und sie sind materiell großenteils von den Einrichtungen des Flüchtlingslagers abhängig, was sie zusätzlich örtlich bindet. Damit sind die Lagerbewohner prinzipiell in Reichweite der Praktiken der Wertesubstitution, die sich an der im internationalen Flüchtlingsregime institutionalisierten Kultur der humanitären Welt orientiert.

Anmerkungen zu Kapitel 16:

1 Das Merkmal des Veränderungsanspruchs betrifft damit Anstalten in jeder der fünf Kategorien von totalen Institutionen, die Goffman (1973: 16) nennt; Ausnahmen sind einige Fälle reiner Fürsorgeeinrichtungen. In seiner Zusammenstellung werden jeweils andere Funktionen der Anstalten deutlich, etwa bei Gefängnissen der „Schutz der Gemeinschaft vor Gefahren". Die Absonderung der Insassen ist jedoch bei Weitem nicht die einzige Aufgabe von Gefängnissen, wie aus ganz unterschiedlichen theoretischen Perspektiven in der Forschung herausgearbeitet wurde (vgl. z.B. Trotha 1983; Foucault 1994).

2 Die Debatte um das sogenannte „dependency syndrome" unter Lagerflüchtlingen hat lange breiten Raum in der Flüchtlingsforschung eingenommen, vgl. zusammenfassend Horst 2006: 92f., 105f.; als prominenten Diskussionsbeitrag s. Kibreab 1993.

3 Harrell-Bond (1999: 147) bringt die Entstehung von Flüchtlingslagern mit dem politischen Einfluss der Modernisierungstheorie in Verbindung, nach der gesellschaftliche Gesamtstrukturen verändert werden müssen, um ökonomischen

Fortschritt in Afrika zu ermöglichen – wobei Flüchtlingslager als ein Ort dieser Veränderung konzipiert wurden.

4 Während der Feldforschung gab es auf Zonenebene eine weibliche *Secretary*. Nach Ende der Feldforschung hörte ich von einem Flüchtling, dass sie nicht lange im Amt blieb.

5 Ein Flüchtling in Meheba schildert die Kandidatenkür aus seinem Wohnbereich: „The candidates are elected by all inhabitants without using a list. Somebody is there to facilitate, people gather (usually during elections either there is a place in the road know as meeting place, or at the current chairperson's place). Whoever starts, suggests a name, and if most agree, the name is taken, if the majority does not agree, it is not taken" (Schriftliches Protokoll während des Gesprächs, Meheba, Mai 2003). Er spricht allerdings auch von informellen Diskussionen vorab, und diese konnte ich in der Forschung nicht erfassen.

6 Entsprechend begründet ein UNHCR-Mitarbeiter versammelten Flüchtlingsvertretern den anvisierten Wahltermin der unten betrachteten Wahl: „We suggested the date of 27th September. That is a Saturday. Next week there will be meetings in Mongu, the other week there will also be a workshop, then the month is finished and we don't want the elections in October, because we don't know what will be there in October and in the end they never take place. So we take this Saturday. Now, for the Seventh-day Adventists it is a problem, I don't know what we can do." Diese Schilderung gibt die Diskussionen in den *Inter-Agency Meetings* recht akkurat wieder. Tatsächlich gingen übrigens die Adventisten am genannten Samstag nicht wählen, weshalb der Termin nach der Wahl innerhalb der Organisationen kritisiert wurde.

7 In Nangweshi ist es allerdings herrschende Meinung, dass der angolanische Präsident José Eduardo dos Santos diese Wahlen im September 1992 durch Betrug gewann. UNITA-Führer Savimbi erkannte das Ergebnis nicht an und setzte den Bürgerkrieg, der im Mai 1991 mit dem Bicesse-Abkommen zu einem vorläufigen Ende gekommen war, noch vor dem zweiten Wahlgang mit einer neuen militärischen Offensive fort (vgl. Guerra 2002: 224-230).

8 Dies gilt besonders in Lagern, die über Jahre hinweg bestehen und die Phase des *emergency* überschritten haben. Für die erste Zeit, nachdem ein Flüchtlingslager neu eingerichtet ist, nennen die einschlägigen Richtlinien humanitärer Organisationen auch die Option, Flüchtlingsvertreter auf andere Weise zu bestimmen bzw. ‚traditionelle' politische Strukturen unter den Flüchtlingen zu übernehmen; vgl. Norwegian Refugee Council 2004: 46f.; UNHCR 2000b: 61f.

9 Auf erhebliche Unterschiede in der Durchführung von Wahlen in unterschiedlichen Lagern und Ländern weist auch eine Zusammenschau der vorliegenden Literatur hin; vgl. u.a.: zu Ulyankulu in Tansania: Christensen 1985: 85f.; zu Lukole in Tansania: Turner 2001: 93f.; zu Mtabila in Tansania: Fellesson 2003: 202; zu Chieng Kham und Napho in Thailand: Cha/Small 1994: 1046f.

10 Aus den Diskussionen in den beobachteten *Inter-Agency Meetings* wird deutlich, dass die vorhergehenden und die nächsten geplanten Wahlen ebenfalls maßgeblich von UNHCR und ein oder zwei NGOs durchgeführt wurden bzw. werden.

11 Dieses Phänomen kennzeichnet nicht nur Berichte aus Flüchtlingslagern (s.a. Hyndman 2000: 131-133) und anderen Bereichen humanitärer und sozialer Arbeit, sondern auch die Kolonialbürokratie, in der „Berichte [...] immer an den Erwartungen der Vorgesetzten orientiert" sind (Spittler 1981: 92, vgl. 91-94).

12 Hier zeigt sich die Macht von Übersetzern, die Spittler (1981: 85) und Trotha (1994: 186-218) mit Blick auf die Kolonialverwaltung thematisieren.

13 Im Rahmen ihres „Kriegs gegen den Terror" bekamen die USA zunehmend mit nicht englischsprachigen Insassen totaler Institutionen zu tun; in diesen Fällen stellt jedoch die Verwaltung bzw. das Militär (teils militärische, teils zivile) externe Dolmetscher, während die Administration in Flüchtlingslagern in der Regel Flüchtlinge für diese Aufgabe einstellt.

14 Zumindest teilweise, aber kaum in Gänze, kann der Stellenwert der Demokratie in der Lagerbevölkerung auch mit der Programmatik der UNITA aus Zeiten des Bürgerkriegs zusammenhängen. Dort nahm das Konzept einen rhetorischen Platz ein, allerdings hatte die damalige UNITA als Organisation keine demokratischen Strukturen. Wenn mich ein Flüchtling Anfang zwanzig aus Jamba fragt, was ‚Demokratie' eigentlich bedeutet, weist das darauf hin, dass explizite Demokratieschulung dort nicht betrieben wurde. Vgl. dazu den Bericht zum ‚II. außerordentlichen Kongreß' der UNITA (o.J.); in den dokumentierten Reden wird mehrmals der Kampf der UNITA für Demokratie beschworen (z.B. 12, 32, 49-51, 55) und gleichzeitig die entsprechende Praxis präsentiert: Zur Beschlussfassung des Parteitags als „Ausübung der Demokratie" heißt es: „Das Ergebnis war eindrucksvoll und überzeugte: bei 2.000 an der Abstimmung teilnehmenden Delegierten gab es nur 15 Enthaltungen und einen unausgefüllten Stimmzettel" (UNITA o.J.: 25). Dieses Ergebnis übertrifft mit 99,5 Prozent Zustimmung und keiner Gegenstimme selbst das der meisten Einheitsparteien.

15 Diese Interpretation entspricht der sinngemäßen Deutung der Dolmetscherin, die wörtliche englische Übersetzung lautet „I pose to laugh".

16 Englische Passagen gedolmetscht aus dem Umbundu, deutsche Passagen übersetzt aus dem Portugiesischen.

17 Lubbers trat im Februar 2005 nach Vorwürfen der sexuellen Belästigung von Mitarbeiterinnen zurück. Der Bericht über einen Workshop zur Flüchtlingsbeteiligung zeigt, dass 1986 das Thema Geschlecht noch keinen vergleichbaren Stellenwert hatte (Workshop on Refugee Participation 1986: 2f.).

18 Es bliebe zu prüfen, ob das SGBV-Projekt als Parajudikative bezeichnet werden kann – als lokal anerkannte Instanz der Rechtsprechung, die nicht Teil der Judikative des Staates ist, auf dessen Territorium sie agiert, sondern deren parastaatliches Substitut. Der hier verwendete Begriff der Parastaatlichkeit orientiert sich an Trotha (2004: 195f.). Die Ordnung des Flüchtlingslagers insgesamt ist keine parastaatliche, dafür sind Präsenz und Einbindung der Gastregierung zu groß.

19 Julia Powles hat mich darauf hingewiesen, dass es solche Tauschverhältnisse innerhalb von Ehen in der Luvale-Kultur gibt. Dieser Umstand senkt möglicherweise die Wahrscheinlichkeit dafür, dass Flüchtlingsfrauen *sexual exploitation* durch Lagerpersonal melden (wenn sie denn wissen, wem sie es melden

könnten). Die Mitarbeiterin einer Hilfsorganisation erzählt mir sichtlich erschüttert, dass die Flüchtlinge, die neu in die Lager kamen, oft dachten, das sei eben so in Flüchtlingslagern, dass man Mitarbeitern von Hilfsorganisationen sexuell zu Diensten sein müsse.

20 Zum Begriff der Zivilisierungsmission vgl. Barth/Osterhammel (Hg.) 2005.

Kapitel 17
Leben statt Unterleben

Die weiten Maschen der Buschbürokratie

17.1 Kasernierung, Regulierung und der Zugriff auf die Insassen

Das zentrale Merkmal totaler Institutionen besteht darin, dass in ihnen der gesamte Alltag umfassend reguliert und exakt geplant ist. Das Personal kann die Insassen direkt kontrollieren und auf sie zugreifen. In totalen Institutionen werden Gruppen von Menschen, abgegrenzt von der Außenwelt, in allen Lebensbereichen überwacht, in Ruhe und Aktivität, Arbeit und Freizeit,

> „wobei darauf geachtet wird, daß jeder das tut, was ihm klar und deutlich befohlen wurde, und zwar unter Bedingungen, unter denen ein Verstoß des einzelnen sich deutlich gegen die sichtbare, jederzeit überprüfbare Willfährigkeit der anderen abhebt" (Goffman 1973: 18).

In dieser totalen Lebenskontrolle gibt es Nischen und Schlupflöcher, Praktiken der „sekundären Anpassung", die Goffman (1973: 194) als „Unterleben" sozialer Anstalten ausführlich diskutiert. Gleichwohl ist das Netz der Regulierung und Aufsicht engmaschig, und das „Unterleben" entsteht in direkter Orientierung an ihm; dabei umgehen, manipulieren und zweckentfremden die Insassen gezielt Vorschriften und Kontrollen.[1] Diese sind – mit den in ihnen enthaltenen Demütigungen – weitreichend genug, um die Handlungsfreiheit der Insassen, ihre Selbstbestimmung und ihren eigenen Willen erheblich einzuschränken oder auszuschalten (vgl. Goffman 1973: 15-18, 49-54).

Als eine Form der Kasernierung schränkt auch das Flüchtlingslager die Handlungsfreiheit seiner Bewohner ein. Sie können sich außerhalb des Lagers nicht frei bewegen und unterliegen auch innerhalb des Lagers spezifischen Einschränkungen. So ist es ihnen kaum möglich, eine Arbeitserlaubnis und damit eine reguläre Beschäftigung zu bekommen. Darüber hinaus jedoch unterscheiden sich Flüchtlingslager mit Blick auf die Regulierung und Kontrolle des Alltags grundlegend von Goffmans totalen Institutionen.

Die spezifischen Handlungsprobleme von Lagerflüchtlingen entstehen nicht, wie in totalen Institutionen, durch eine Überregulierung des Alltags, sondern wesentlich durch das Fehlen von Handlungsressourcen bei gleichzeitig vorhandenen Handlungsfreiräumen. In Flüchtlingslagern bildet sich nicht ein „Unterleben" in den schmalen Zwischenräumen eines engen Reglements heraus. Vielmehr konstituiert sich dort „Leben", ein in eigener Motivation gestalteter Alltag der Flüchtlinge, in dem sie wesentliche Bereiche ihres Daseins selbst gestalten und gestalten müssen.

17.2 DIMENSIONEN VON REGULIERUNG UND FREIHEIT IM FLÜCHTLINGSLAGER

Räumliche Regulierungen und Freiheitsgrade

Flüchtlingen ist es in Sambia gesetzlich vorgeschrieben, im Flüchtlingslager zu leben. Sie können es nicht ohne weiteres verlassen. Gleichwohl sind die Grenzen des Flüchtlingslagers durchlässig, nach außen wie nach innen. Es bestehen legale Möglichkeiten, das Lager zu verlassen, allerdings verbunden mit bürokratischen Hürden und Einschränkungen. Gehen die Flüchtlinge illegal, ohne schriftliche Erlaubnis, dann drohen Sanktionen, falls sie ertappt werden – möglich aber ist es ihnen, das Lager zu verlassen, und längst nicht alle werden aufgegriffen.

Im Vergleich mit anderen Formen der Kasernierung sticht bereits die physische Beschaffenheit der Lagergrenzen ins Auge: Die sambischen Flüchtlingslager sind nicht durch Zäune, Mauern oder andere Artefakte eingefasst, die Grenzen sind nicht gekennzeichnet und bis auf die offiziellen Zufahrtsstraßen nicht bewacht. Mit Blick auf die Dimension der Bewegungsfreiheit unterscheiden sich Flüchtlingslager bereits hier maßgeblich von den klassischen totalen Institutionen, über die Goffman (1973: 15f.) schreibt:

> „Ihr allumfassender oder totaler Charakter wird symbolisiert durch Beschränkungen des sozialen Verkehrs mit der Außenwelt sowie der Freizügigkeit, die häufig direkt in die dingliche Anlage eingebaut sind, wie verschlossene Tore, hohe Mauern, Stacheldraht, Felsen, Wasser, Wälder oder Moore."

Die Mobilität der Flüchtlinge ist durch ihren Zwangsaufenthalt im Lager durchaus begrenzt, und dies nehmen sie als Einschränkung wahr und beklagen es. Dennoch ist die Beschneidung der Bewegungsfreiheit über die Lagergrenzen hinweg keine absolute.

Innerhalb der Flüchtlingslager bestehen erhebliche räumliche Freiheiten. Dabei ist zwischen der situativen Bewegungsfreiheit im Tagesablauf und der längerfristigen Ansiedlung im Raum des Lagers zu unterscheiden.

Der kurzfristigen wie der längerfristigen Mobilität im Flüchtlingslager ist zunächst durch die datensetzende Macht (vgl. Popitz 1992: 29-31, 160-181) der Flüchtlingsverwaltung ein Rahmen gesteckt. Es ist die sambische Regierung, die – in Absprache insbesondere mit den lokalen *Chiefs* – bestimmte Gebiete des Landes als Areale ausweist, in denen Flüchtlinge sich aufhalten müssen. Auf diesen plant die Flüchtlingsverwaltung unter Federführung des UNHCR die genaue Anlage des Lagers,[2] mit ausgewiesenen Gebieten für Wohnen, Feldbau, Schulen, Freizeit, Verwaltung und Versorgung (s. Abbildung 23; s.a. Hyndman 2000: 87-116). Die öffentlichen Einrichtungen wie Straßen, Büro- und Arbeitsgebäude oder Wasserversorgung bauen die Verwaltungs- und Hilfsorganisationen entsprechend diesen Plänen. Ihre eigenen Häuser bauen die Flüchtlinge auf Grundstücken, die als sogenannte *homesteads* dafür vorgesehen sind. Im Fall von Settlements wie Meheba legen sie Felder in den Arealen an, die administrativ dem Ackerbau zugewiesen sind.

Abbildung 23: Planungskarte Nangweshi Extension Refugee Camp

Die Planungskarte des UNHCR Lusaka gibt nummerierte „Sectors" als Wohngebiete der Flüchtlinge vor, eingezeichnet sind auch Flächen für öffentliche Bereiche wie Verwaltung, Klinik, Schulen, Kirchen, Markt und Sportplatz.

Neuankömmlinge im Flüchtlingslager können nicht wählen, auf welchem Grundstück sie sich niederlassen wollen. Die sogenannten *plots* werden ih-

nen von der Lagerverwaltung zugewiesen. In Meheba wird dabei neben dem Ankunftsdatum auch die Nationalität der Flüchtlinge berücksichtigt. In bestimmten Zonen werden vorrangig Menschen spezifischer Herkunft untergebracht – in Zone F leben viele Flüchtlinge aus dem Kongo (DRC), Zone G wird fast ausschließlich von Menschen aus Ruanda und Burundi bewohnt. In Nangweshi dagegen geschieht die Zuweisung von Wohngrundstücken in der Reihenfolge des Eintreffens. Auch die Nachbarn können sich die Lagerbewohner nicht aussuchen, die Grundstücke werden in der Reihenfolge der Registrierung vergeben, so dass diejenigen nebeneinander wohnen, die mit dem gleichen Transport von der Landesgrenze nach Nangweshi kommen.

Die Neuankömmlinge im Flüchtlingslager bekommen eine Zeltplane gestellt, in der Folgezeit aber bebauen sie ihr Grundstück – mit selbst besorgten Baumaterialien. In Nangweshi ist die Erinnerung noch frisch, dass bei der Ankunft der ersten Flüchtlinge Anfang 2000 das Gelände weitestgehend Busch war. Mitten in der Regenzeit lebten sie zuerst unter Bäumen, dann in Zelten, und ihre Häuser errichteten sie selbst. Entsprechend sieht Sõhi Yepia das gegenwärtige Lager als Produkt der Flüchtlinge: „Als wir hierherkamen, fanden wir vor, dass all dies Busch war. Es waren wir, die das Lager gebaut haben“ (nP). Die Flüchtlinge leben in einer von anderen gegründeten und verwalteten Einrichtung, jedoch in ihren eigenen, abhängig von ihren Ressourcen, aber auch ihren Prioritäten, selbst errichteten Häusern. Zwar macht die Lagerverwaltung gewisse Vorgaben (im dicht besiedelten Nangweshi vor allem mit Blick auf die Latrinen), die Vielfalt der Häuser in den untersuchten Lagern führt jedoch eine Gestaltungsfreiheit vor Augen, die in totalen Institutionen ihresgleichen sucht.

Wenngleich Flüchtlingen bei ihrer Ankunft ein Grundstück administrativ zugewiesen wird, haben sie im Lauf der Zeit durchaus Möglichkeiten, ihren Wohnort innerhalb des Lagers zu wechseln. Im Zuge der Repatriierung etwa werden Häuser frei, die Flüchtlinge, die noch in Sambia bleiben, vom Vorbesitzer kaufen oder übernehmen. Das genehmigt und registriert die Verwaltung, nicht nur bei offensichtlichen Begründungen wie einer Heirat zwischen Flüchtlingen. Ein Großteil der Umzüge in den Lagern geschieht jedoch inoffiziell und wird der Verwaltung erst dann bekannt, wenn die Adressänderung für ihr administratives Handeln zum Problem wird. In beiden untersuchten Lagern geschieht das, wenn Organisationen eine größere Anzahl von Flüchtlingen ausfindig machen müssen – die Adresslisten der Verwaltung erweisen sich regelmäßig als fehlerhaft und veraltet. In Meheba gelingt es dem Personal während der Vorbereitung der Repatriierung immer wieder nur mit Hilfe der Flüchtlingsvertreter, die aktuelle Adresse eines Flüchtlings zu erfahren, um ihm etwa eine Heiratsurkunde auszuhändigen oder ihn zu benachrichtigen, dass er für den nächsten Konvoi vorgesehen ist. Ein Teil dieser Fälle ist auf Umzüge zurückzuführen. In Nangweshi hat AHA, die NGO, die das Krankenhaus betreibt, Schwierigkeiten mit ihren Registrierungskarten, weil die Patienten inoffiziell ihre Adresse ändern und die Karten dann nicht mehr auffindbar sind. Ein UNHCR-Mitarbeiter verur-

teilt auf einem *Inter-Agency Meeting* die anscheinend zunehmende Praxis des Wohnungswechsels:

„We have always discouraged the change of plots without our knowledge. When they came and requested services and the plot of the card number was not right or had changed, we always denied services. Now this practice is rampant, it is perceived more than before. This needs to be addressed: People are not to move around anyhow. Some want to have their card changed. Maybe the message was not clear enough, we should give a very strong message once more, using the CDWs, and tell the refugee leaders once more“ (eigenes Protokoll).

Bei einer Versammlung zwei Wochen später wendet sich derselbe Mitarbeiter an die versammelten Flüchtlingsvertreter, um die inoffiziellen Umzüge zu unterbinden (wobei ein Dolmetscher übersetzt):

UNHCR-Mitarbeiter: „If we get a message and don't find you, we will report that the person has vanished. I appeal to you: Changing of plots is not allowed by UNHCR, it is illegal. Don't change people's blocks and sections anyhow. If you do, make a request like for anything else please, just come here and request, then we shall consider, change our records and allow to move.“
Flüchtlingsvertreter: „We understand [...]. People are selling their houses without our knowledge, we just see the next morning that the new person is already in the house. It is better if they inform at least the block leader, so we go to Mr. [name of UNHCR staff member]. [...] The answer we get from these people is: ‚These people are our relatives, they are not eating from your pocket.' We will try to explain, but people have ears, but they do not hear.“
UNHCR-Mitarbeiter: „ [...] For those selling houses: We can't say they have no right, it is their right, also the buyers'. If they want to move, they must at least inform the leaders. Now if a leader sees that someone came: Report, then we follow up. We want to minimize the number of people changing“ (eigenes Protokoll).

Der UNHCR-Vertreter stellt klar, dass seine Organisation inoffizielle Umzüge nicht erlaubt, sie sind nach seinen Worten „illegal“. Er droht damit, die betreffenden Flüchtlinge die Folgen spüren zu lassen und sie als verschwunden zu führen, statt nach ihnen zu suchen – wobei dies angesichts der großen Bemühungen der Verwaltung, innerhalb des Lager unbekannt verzogene Flüchtlinge bei Bedarf zu finden, unwahrscheinlich ist. Ein Flüchtlingsvertreter tritt der Behauptung entgegen, die *chefes* seien von solchen Umzügen informiert. Sie tun seiner Ansicht nach ihre bestes, doch die Leute melden ihre Umzüge einfach nicht regelgemäß. Das Thema abschließend, gesteht der UNHCR-Mitarbeiter zu, dass die Hausverkäufe rechtmäßig sind, erklärt aber das Interesse der Verwaltung, die Zahl der Umzüge zu minimieren.

In dieser Diskussion wird deutlich, dass es sich bei den Wohnungswechseln im Flüchtlingslager nicht um Einzelfälle handelt – und dass die Verwal-

tung Schwierigkeiten damit hat, sie zu identifizieren und bürokratisch zu verarbeiten, von einer Verhinderung ‚illegaler' Umzüge im Lager ganz zu schweigen. Wie groß die Möglichkeiten für Flüchtlinge sind, sich im Lager dem Zugriff der Verwaltung räumlich zu entziehen, zeigen auch Aushänge am schwarzen Brett des Bürokomplexes in Meheba: Dort werden bestimmte Flüchtlingen gesucht und aufgefordert, sich zu melden; die Verwaltung will mit ihnen in Kontakt treten, weiß aber nicht, wo sie zu finden sind. Der Unterschied zu totalen Institutionen ist hier augenfällig, derartige ‚Fahndungsplakate' sind innerhalb eines Gefängnisses oder eines Krankenhauses – ebenso wie der inoffizielle Tausch von Zelle oder Krankenbett durch die Insassen – kaum vorstellbar.

Von vornherein kaum reglementiert ist die kurzfristige Mobilität innerhalb des Flüchtlingslagers. Dort können sich seine Bewohner weitgehend frei bewegen. Einige Orte im Lager sind nicht ohne weiteres zugänglich, so sind etwa die Compounds der Organisationen oft umzäunt und bewacht. Solide Zäune mit Stacheldraht gibt es in Meheba nur um die Lebensmittel- und Güterlager und um die Autowerkstatt herum. Dagegen hat der Bürokomplex in Road 36 zwar nach vorne hin ein bewachtes Tor, auf der Rückseite aber befindet sich nur eine Hecke, durch deren Lücken jeder ungehindert gelangen kann. Auch die Wohnhäuser des Personals sind in Meheba nicht bewacht, in Nangweshi befinden sie sich außerhalb des Lagers. Die umzäunten beziehungsweise bewachten Orte nehmen in beiden untersuchten Flüchtlingslagern nur einen kleinen Teil des Lagergebiets ein, überall sonst können sich die Flüchtlinge ungehindert, und in der Regel für das Personal nicht sichtbar, bewegen. Das Gebiet des Lagers Meheba ist deutlich größer als der übliche Bewegungsradius der meisten Bewohner. Nangweshi ist kleiner und so dicht besiedelt, dass Einzelne sich den Blicken der Flüchtlingsöffentlichkeit kaum entziehen können. Die Verwaltung verfolgt ihre Bewegungen dagegen nicht. Auch können sie problemlos die mehrere Kilometer lange Strecke zwischen Haupt- und Ergänzungslager durch den Wald gehen, um beispielsweise Freunde zu besuchen oder Fußballspiele zu sehen.

Nicht nur sind im Flüchtlingslager die Mobilitätsmöglichkeiten größer als in anderen Formen der Kasernierung, es gibt auch wesentlich weniger Verpflichtungen für die Bewohner, zu bestimmten Zeiten an bestimmten Orten zu sein. Neben den geringen Restriktionen durch Zugangsverbote ist das Fehlen von Präsenzgeboten ausschlaggebend dafür, dass Flüchtlinge innerhalb des Lagers weitgehende Bewegungsfreiheit haben. Das Fehlen von Präsenzgeboten betrifft nicht nur die Dimension des Raumes, sondern auch die der Zeit, die im Folgenden zu diskutieren ist.

Zeitliche Freiheit und ungefüllte Zeiten im Lageralltag

Die zeitlichen Vorgaben, die die Lagerverwaltung den Flüchtlingen im Alltag auferlegt, sind gering. Für gewählte Flüchtlingsvertreter und diejenigen, die für eine NGO arbeiten, gibt es aufgabengebundene Termine bezie-

hungsweise Arbeitszeiten. Flüchtlinge ohne solche Positionen haben dagegen nur ausnahmsweise zeitlichen Vorgaben, denen sie folgen *müssen*. Verpflichtet sind die Flüchtlinge dazu, bei den Registrierungsaktionen des UNHCR zu erscheinen. Bei anderen Terminen liegt es in ihrem unmittelbaren Interesse, sie wahrzunehmen. Das gilt in erster Linie für die Ausgabe der Nahrungsmittelrationen an die Flüchtlinge, die dazu berechtigt sind. Erscheinen sie aber nicht, so haben sie keinerlei Sanktionen zu befürchten, lediglich die negative Folge, dass sie ihre Ration nicht bekommen.[3] Tatsächlich gibt es bei jeder der in Meheba monatlich, in Nangweshi vierzehntäglich stattfindenden Nahrungsmittelausgaben Berechtigte, die nicht erscheinen. In Meheba sind die Flüchtlinge beim Erinnern der Verteilungstermine auf sich gestellt; im Hauptlager von Nangweshi macht ein Ausrufer, ein Flüchtling mit besonders lauter Stimme, die Runde und fordert die Sektionen nacheinander auf, zur *food distribution* zu kommen. Ein weiterer von der Verwaltung gesetzter Termin, zu dem die Flüchtlinge kommen sollen, aber nicht müssen, sind die Wahlen von Flüchtlingsvertretern. Listen, wer gewählt und wer nicht teilgenommen hat, werden bei den in Nangweshi beobachteten Wahlen nicht geführt.

Die Tagesabläufe der Flüchtlinge werden von der Verwaltung weder reguliert noch kontrolliert. Von Einzelterminen wie Registrierung, Nahrungsmittelausgabe oder Wahlen abgesehen, haben die Lagerflüchtlinge ihre alltägliche Zeit zur freien Verfügung, und zwar in einem Umfeld, in dem die Verwaltung kaum direkt kontrollieren kann, was sie tun. Im Unterschied zu den Goffmanschen totalen Institutionen sind Flüchtlingslager keine Einrichtungen, in denen die Tätigkeiten ihrer Bewohner rund um die Uhr vorgeschrieben und kontrolliert werden. Es liegt nicht in einem Versagen von Kontrolle begründet, dass die Flüchtlinge ihre Zeit weitgehend zur freien Verfügung haben. Eine umfassende Regulierung ist im Flüchtlingslager gar nicht angestrebt. Lagerflüchtlinge haben nicht das Handlungsproblem, sich in einem engen Zeitregime Chancen zur selbstbestimmten Verwendung von Zeit zu sichern. Vielmehr stehen sie vor der Aufgabe, ihre Zeit, ihren Alltag innerhalb der begrenzten Möglichkeiten, die ein Flüchtlingslager bietet, auszufüllen und zu nutzen. Einerseits berührt die Frage der Zeitverwendung das Problem des Lebensunterhalts, für den von Verwaltungsseite höchstens in rudimentärer Weise gesorgt wird. Andererseits sind viele Flüchtlinge im Lager mit dem Problem unausgefüllter Zeit und Langeweile konfrontiert.

Zahlreiche Flüchtlinge verbringen große Teile ihrer Zeit damit, selbstorganisiert für ihren Lebensunterhalt zu sorgen beziehungsweise ihn zu aufzubessern.[4] Für viele Bewohner von Meheba steht der Ackerbau auf den Feldern im Mittelpunkt, die die Lagerverwaltung ihnen zugewiesen hat – manche pachten weiteres Land hinzu. Auch Gartenbau ist verbreitet, entsprechend reich ist das Angebot an frischem Gemüse und Obst auf den Märkten des Lagers. Hier verdienen die Gärtnerinnen und Bäuerinnen auch etwas Bargeld mit ihren Produkten (s. Abbildung 24). In Nangweshi ist nur für wenige Flüchtlinge Land zum Feldbau vorhanden, für die kleinen Gärten

auf den Wohngrundstücken bieten der sandige Boden und die Wasserknappheit schlechte Bedingungen.[5] Vieh gibt es in beiden untersuchten Lagern wenig, in Nangweshi höre ich, dass kürzlich eine Krankheit alle Hühner getötet hat.

Eine weitere wichtige Einkommensquelle, für die entsprechend viel Zeit eingesetzt wird, ist die Gelegenheitsarbeit für die sambische Lokalbevölkerung, teils auch für andere Flüchtlinge. Meist besteht auch diese in landwirtschaftlicher Arbeit und wird in Naturalien oder Geld bezahlt. Eine weitere Tätigkeit, mit der Flüchtlinge etwas verdienen, ist der Handel, insbesondere der Import von Alltagswaren aus den großen Städten Sambias, aus dem Kongo (unter anderem getrockneter Fisch für Meheba) oder aus Namibia.[6] An heimischen Produkten werden im Lager neben landwirtschaftlichen Erzeugnissen unter anderem Gesammeltes (etwa Bienenprodukte, Holz und Holzkohle) und das schwarz gebrannte *kachasu* verkauft.[7] Auch Prostitution und Glücksspiel gibt es in Flüchtlingslagern.

Abbildung 24: Auf dem größten Markt von Meheba



Ein kleiner Teil der Lagerbevölkerung hat Beschäftigungen bei den im Lager tätigen Organisationen. Dazu gehören die mit einem geringen *incentive* entlohnten Jobs sowie die Teilnahme an Programmen, die NGOs als sogenannte *income-generating activities* oder als *vocational training* durchführen. Zu ersteren zählen etwa der Betrieb von Maismühlen oder die Herstellung von Schulbänken, die die NGO den Flüchtlingen, die sie gezimmert haben, dann für die Lagerschulen abkauft. Zu letzterem gehören vor allem Kurse in Schreinerei und Schneidern. Die Programme erreichen einen geringen Prozentsatz der Lagerbevölkerung.[8]

Während ein großer Teil der Lagerbevölkerung Zeit darauf verwendet, in Eigeninitiative den Lebensunterhalt aufzubessern, müssen viele Flücht-

linge durch die Lagersituation auf Tätigkeiten verzichten, die sie sinnvoll fänden. Das betrifft die angolanischen Flüchtlinge in Meheba weniger als die in Nangweshi. In Meheba leben großenteils Menschen, die sich bereits vor der Flucht durch Landwirtschaft ernährt haben, und sie nutzen das Ackerland, das ihnen im Lager zur Verfügung steht – nur das Fischen fehlt ihnen in Meheba sehr.[9] In Nangweshi gibt es kaum Ackerland, die Menschen ernähren sich von den Essensrationen des WFP. Hinzu kommt, dass viele in Angola einen Ausbildungsberuf ausgeübt haben und das im Lager vermissen. Die UNITA bildete viele junge Leute in einer Reihe von Berufen aus, die für die Bürgerkriegspartei von direktem Nutzen waren; dabei konnten sich die Einzelnen nicht einen Beruf aussuchen, sondern bekamen ihn zugewiesen. Diese Berufe umfassten neben denen in Militär und Krankenpflege vor allem die des Lehrers und des Journalisten. Unter den Flüchtlingen in Nangweshi finden sich aber auch Mechaniker, Schreiner, Schneiderinnen und andere. Nur ein sehr geringer Teil von ihnen bekommt eine Beschäftigung bei einer NGO.

Nicht im bisherigen Beruf arbeiten zu können, sondern auf die Nahrungsmittelrationen angewiesen zu sein und diese ab und zu durch Gelegenheitsarbeiten zu ergänzen, betrifft einen großen Teil der Bevölkerung von Nangweshi. Den ‚Mangel an Arbeitsplätzen' sieht der Flüchtlingsvertreter André Chosichipwa als eines der großen Probleme des dortigen Lagerlebens. Ähnlich beurteilen NGO-Mitarbeiter die Situation:

„There are many skills around. … That's where they get a little bit frustrated, the refugees, and that's the main reason to go back, because there is not much to do here … for these people. [...] No qualified jobs, no … opportunities."

Der Umstand, dass es für die Flüchtlinge im Lager ‚nicht viel zu tun gibt', ist nicht nur an sich gravierend, sondern steht in besonderer Spannung zu den beruflichen Fähigkeiten, die diese Flüchtlinge mitgebracht haben. Personal einer anderen NGO führt die zahlreiche und geduldige Teilnahme der Flüchtlingsvertreter an einem HIV/AIDS-Workshop nicht nur auf deren Erfahrung mit langen Versammlungen zurück, die sie aus dem Leben in der UNITA haben, sondern auch darauf, dass ein solcher Workshop einen Zeitvertreib darstellt: „Otherwise they are just sitting idle."

Insgesamt ergibt sich vor allem in Nangweshi als Lager ohne Ackerland eine Situation, in der Flüchtlinge oft keine andere Möglichkeit als das Nichtstun sehen. Ihre Zeit ist nicht ausgefüllt. Die Beschäftigungsmöglichkeiten reichen, so die ehrenamtlich tätige Mariana Kusumwa, nicht für die vielen Bewohner in Nangweshi aus, „because there are lots of people in this camp, the refugees, they don't work and they are not doing anything" (dU).

Festzuhalten bleibt für beide untersuchten Lager, dass die Zeit der Flüchtlinge kaum administrativ reguliert ist. Sie ist, bis auf Ausnahmen, ‚freie' Zeit, jedoch unter den beschränkten Umständen der Lagersituation. Wie groß der Anteil des Alltags ist, der durch selbst initiierte Tätigkeiten

erfüllt ist, und welches Ausmaß das Nichtstun hat, hängt unter anderem von den Möglichkeiten ab, die ein konkretes Lager den Flüchtlingen bietet. Zu beobachten sind beide Phänomene: Die Untätigkeit und das ‚Herumhängen' von Flüchtlingen im Lager auf der einen Seite sowie die weitgehend selbständige tätige Nutzung und Gestaltung des Alltags, meist für den Lebensunterhalt.

Handlungsfreiheiten, Vorschriften und Verbote

Wenngleich der Tagesablauf der Bewohner in Flüchtlingslagern nicht wie in totalen Institutionen strukturiert reguliert und administrativ ist, gibt es dort spezifische Regeln. Sie beinhalten weniger Handlungsgebote als Verbote. Der Versuch, Flüchtlinge zu bestimmten Handlungsgrundsätzen zu erziehen, beinhaltet Aufforderungen (etwa das „Abstain Or Use Condoms" in Kampagnen gegen HIV), diese haben jedoch den Charakter genereller Richtlinien und schreiben nur in wenigen Fällen eine bestimmte Tätigkeit für einen bestimmten Zeitpunkt und Ort vor. Die Wahlen etwa werden von der Verwaltung verordnet und sind kaum zu verhindern – einzelne Flüchtlinge allerdings können ihnen problemlos fernbleiben. Präsenter als die Handlungsgebote sind im Alltag die Verbote. Auf einige, wie das Verbot parteipolitischer Aktivitäten oder das sexualisierter Gewalt, wurde bereits eingegangen. Mit den Verboten müssen die Flüchtlinge sich gezwungenermaßen in vielen konkreten Situationen auseinandersetzen, insbesondere bei den Versuchen, den Lebensunterhalt zu sichern. Wenn Flüchtlinge in Interviews ihre Ankunft im Lager schildern oder das Leben dort mit dem in Angola vergleichen, gehen sie vor allem auf die Begrenzungen dessen ein, was sie tun dürfen. Sie führen die Verbote teils auf die allgemeinen sambischen Gesetze und teils auf ihren besonderen Status als Flüchtlinge zurück.

Zu den häufig angesprochenen Regeln des Lagerlebens gehören das Verbot, das Lager ohne Erlaubnisschreiben zu verlassen, das Verbot, Feuer- und Bauholz aus dem Busch um das Lager herum zu holen, das Verbot von Waffen und Gewaltanwendung, einige erwähnen auch das Verbot von Schwarzgebranntem und Haschisch. Besonders in Nangweshi steht den Flüchtlingen, wenige Jahre nach Gründung des Lagers, noch vor Augen, wie die Verwaltung ihnen nach ihrer Ankunft die Regeln verkündete:

„The rules were given by the owners of Zambia. There is the first rule that you cannot move anyhow anywhere, also there is another rule like: Don't fight, if they are fighting don't be near so that the police would come and arrest the people who are fighting" (Silva Chambala, FoP, dU).

„We were given a lot of rules. Do not cut trees anyhow. […] You don't have to move anyhow. There were a lot of rules. I can't mention them all" (Laura Visapa, FoP, dU).

Die Flüchtlinge können die Verbote nicht ignorieren, sie können sie jedoch umgehen. Die Kontrollmöglichkeiten durch Verwaltungs- und Hilfsorganisationen und die sambische Polizei sind beschränkt. Das gilt für die weite Fläche von Meheba (wo etwa der Anbau von Marihuana unbemerkt möglich ist), aber auch für die Wohngebiete und die Lagerumgebung in Nangweshi. Präventiv wird kaum kontrolliert, Polizeipatrouillen oder andere Arten der Überwachung sind die Ausnahme.[10] Gesetzesbrüche wie das illegale Holzschneiden werden zwar oft im Nachhinein bemerkt, können dann aber schwerlich einer Person zugeordnet werden. Das Risiko, direkt ertappt zu werden, ist gering. Flüchtlinge gehen es zum Beispiel dann ein, wenn sie es als für ihren Lebensunterhalt nötig ansehen. Dies schildert Janete Aswelela:

„I have my husband, right now, he's gone into the bush to cut some poles, so that he sells, then we can have something. Even those poles, we only steal from the forest. He's not cutting the trees that anybody should see him, but he's stealing because if they find him they would arrest him. We have no rights. Here we are staying with no rights. We can only say even though we don't have rights, God is taking care of us" (dU).

Während der Ehemann von Janete Aswelela im Wald illegal Stämme schlägt, um sie zu verkaufen, tun andere Flüchtlinge das für ihren eigenen Hausbau. Ein ähnliches Problem mit Baumaterial für die Häuser der Flüchtlinge ergibt sich beim Lehm – um das Abbauverbot der Verwaltung zu umgehen, holen die Lagerbewohner ihn sich heimlich im Schutz der Nacht. Dies erzählt eine NGO-Mitarbeiterin in freundlichem, teils lachendem Tonfall und völlig ohne Empörung über die Regelbrüche der Flüchtlinge. Wenngleich diese spezielle Angestellte vielleicht besonders ruhigen Gemüts ist, zeigen NGO-Personal und teils auch UNHCR- und Regierungsmitarbeiter eine insgesamt hinnehmende bis verständnisvolle Haltung angesichts dessen, dass viele Verbote im Flüchtlingslager übertreten werden – milde urteilen sie insbesondere dann, wenn es um den Lebensunterhalt der Flüchtlinge geht. Neben den geringen Möglichkeiten, Kontrollen durchzuführen, trägt auch diese Haltung zu den faktischen Handlungsfreiheiten der Lagerflüchtlinge bei.

Die Verfügung der Flüchtlinge über ihre eigene Zeit und ihr Tun ist durch Verbote eingeschränkt, aber nicht durch Handlungsgebote verplant. Dem entspricht auf Seiten der Verwaltung programmatisch der Grundsatz, dass Flüchtlinge möglichst für sich selbst sorgen sollen, statt von externer Hilfe abhängig zu sein. Er wird vom Flüchtlingsregime mit den Zielsetzungen von *self-reliance* oder *self-sufficiency* verfolgt (vgl. UNHCR 2005b; Mortland 1987). Insbesondere die Nahrungsmittelhilfe ist als subsidiär konzipiert und auf die Flüchtlinge beschränkt, von denen nach Dafürhalten des Flüchtlingsregimes nicht erwartet werden kann, dass sie sich selbst ernähren: Neuankömmlinge, *vulnerables* und die Bewohner von Lagern, in denen es kein Farmland gibt. Wo die Flüchtlinge über Ackerflächen verfügen, sol-

len sie sich nach zwei Jahren selbst mit Nahrungsmitteln versorgen; auch in anderen Lagern wird ökonomische Eigeninitiative gern gesehen (vgl. Kennedy 2005: 46). Wie sie ihre Zeit für den Lebensunterhalt nutzen, bleibt den Flüchtlingen überlassen. Druck, für ein Einkommen tätig zu sein, entsteht durch materielle Bedürfnisse, nicht durch administrativ erlassene Vorschriften. NGO-Projekte im Garten- und Ackerbau, für Mikrokredite oder zur beruflichen Ausbildung sollen die materielle Selbständigkeit von Flüchtlingen fördern, niemand aber wird zur Teilnahme gezwungen. Im Gegenteil decken die zur Verfügung stehenden Plätze in der Regel nur einen Bruchteil der Lagerbevölkerung ab.

Die etablierte Auffassung von Hilfsleistungen als subsidiär ist auch den Flüchtlingen bewusst. Wenn sie in Interviews über Probleme klagen, begründen sie immer wieder unaufgefordert, weshalb es ihnen trotz grundsätzlicher Bereitschaft kaum möglich ist, selbst für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Viele erklären, sie könnten aufgrund ihres Alters nicht mehr arbeiten, unter ihnen Nene Muswema in Meheba (die sich nur noch mit Hilfe eines Stocks halb auf den Knien langsam fortbewegen kann):

„When we came, I am not going to despise the government, we ate and drank. It took care of us. They used to give us food very well. Even the problems of long when they said old people should be getting food, but now they have removed me from the list. It's alright, but I have no strength to work for my own food for me to eat" (üC).

Sie würde im Grunde gerne selbst für sich sorgen, ihr Körper aber lässt es nicht mehr zu. Ähnlich argumentiert Silva Chambala, ein alter Flüchtling in Nangweshi: „I can't go in the bush to look for anything, I can't cultivate because I am too old" (dU). Ausführlich begründet der gehbehinderte Flüchtlingsvertreter Samukonga Chinyemba in Meheba, dass er zu Ackerbau und Gelegenheitsarbeiten nicht fähig ist und deshalb Unterstützung bräuchte:

„Now I am only complaining about the orphans I am keeping. I am lame, the government, we have taken them to school, they are learning. Now I am complaining that what will I do with them, help in terms of things like school materials and what they need to live? This is what I am complaining about, saying I am lame and the children I have already born? There is no way for me to farm, no way to do piece work. What shall I do, how will the government work on me, how will it help me" (üL)?

Samukonga Chinyemba bekommt als Gehbehinderter zwar Essensrationen, doch er kann kein Geld verdienen, um Schulmaterial und andere Ausstattung für seine sechs Enkel zu kaufen. Über fehlende Hilfe der ‚Regierung' klagt er nur deshalb, weil er selbst durch seine Behinderung weder Feldbau noch *piece work* betreiben kann.

Der Erwartung der Lagerverwaltung, dass gegebenenfalls Familienangehörige die bedürftigen Flüchtlinge unterstützen, begegnen Gesprächspartner vorauseilend mit der Erklärung, dass sie keine solchen Angehörigen haben –

etwa fünf alte Frauen im Erweiterungslager von Nangweshi: „We don't have families to help us, we don't have husbands to help us. We don't have anybody to help" (dU). Erst das Fehlen von Angehörigen rechtfertigt Ansprüche an die Lagerverwaltung, sie müsse Bedürftigen helfen – so wie der oben zitierte Gehbehinderte als Angehöriger seiner Enkel Unterstützung dabei fordert, für diese zu sorgen.

Grundsätzlich ist die Auffassung akzeptiert, dass Lagerflüchtlinge ihre Zeit nutzen, selbst für ihren Lebensunterhalt und den ihrer abhängigen Angehörigen zu sorgen; Ausnahmen werden ausdrücklich begründet. Dieses Prinzip führen die Flüchtlinge auch als Argument an, wenn sie dagegen protestieren, unbezahlt zu arbeiten. Eine andauernde Diskussion führen in beiden untersuchten Lagern einige Flüchtlingsvertreter. Sie führen an, dass ihnen wegen dieser Position die Zeit fehlt, gegen Bezahlung zu arbeiten und sich und ihre Familie zu ernähren. In der Verwaltung äußern zumindest in Nangweshi einige Mitarbeiter Verständnis, sehen jedoch keine Möglichkeit, die Flüchtlingsvertreter über gelegentlich zugesteckte Secondhand-Kleider hinaus zu entlohnen. Im Interview schildert eine Mitarbeiterin das Argument der Flüchtlingsvertreter:

„[They are] saying they are wasting time, they have no time to do their own activities, benefit themselves, you know, but they spend time doing a lot of community work, so there has to be some kind of compensation, you know, for that kind … we don't have that provision to pay them right now, I doubt it will ever be considered really. So we have been trying to downplay that complaint by insisting that … they simply [are taking?] the management of their own affairs, and it's for their benefit. The final output is actually, goes trickle-down to them and the rest of the community in terms of having better systems in place, in terms of … input to welfare, so to speak, because their problems are being solved by themselves."

Wenngleich das Personal die Argumentation der Flüchtlingsvertreter nachvollziehen kann, hat es keine Ressourcen, um diese für ihre Tätigkeit zu kompensieren. Da sich das auch nicht ändern wird, so die Mitarbeiterin, versucht das Personal, die Klagen abzuschwächen („to downplay"). Die Flüchtlingsvertreter sind, so das Argument, letztlich auch Nutznießer der durch ihre Arbeit verbesserten Situation der Bevölkerung insgesamt sind.

Diesen eher halbherzigen Erklärungsversuchen der Verwaltung zum Trotz bleibt das System, die Flüchtlingsvertreter ehrenamtlich arbeiten zu lassen, in seiner Legitimität innerhalb der Bevölkerung prekär. Es kollidiert mit der allgemeinen Erwartung, dass Flüchtlinge ihre Zeit für ihren Lebensunterhalt einsetzen können. In einer Versammlung mit UNHCR-Personal in Nangweshi begründet ein Flüchtlingsvertreter so auch, dass es schwierig sein wird, Freiwillige für ein Nahrungskomitee zu finden. Niemand kann nur Erbsen essen, das ganze Jahr über, sagt er. Man braucht etwas Geld, daher ist es schwierig, mehrere Tage mit *meetings* zu verlieren.

Wissen und Kontrolle in der Buschbürokratie

Die Verwaltungsstruktur des Flüchtlingslagers ist die einer Buschbürokratie. So lässt sich eine bürokratische Herrschaft bezeichnen, in der große soziale und räumliche Distanzen miteinander wechselwirken und die fünf Merkmale aufweist: Erstens ist die Buschbürokratie eine intermediäre Ordnung, zweitens besteht ein im Vergleich zur klassischen bürokratischen Herrschaft geringeres Wissen von Verwaltung und Verwalteten übereinander, drittens weist die Buschbürokratie eine hochgradige Unberechenbarkeit bürokratischer Tätigkeiten in Zeit und Ort auf, viertens haben in ihr räumliche Mobilität und Mobilitätsressourcen eine hohe Bedeutung und fünftens sind Buschbürokratien im Verhältnis zu den nächsthöheren Organisationsebenen peripher platziert.[11] Im Flüchtlingslager kommen als spezifische Merkmale noch die Vielzahl der beteiligten Organisationen und damit einhergehend plurale Ansprüche auf Entscheidungsmacht dazu. Es ist der Verwaltungsstruktur nach eine polyhierarchische Buschbürokratie.

An dieser Stelle bedeutsam ist das geringe Wissen von Flüchtlingen und Verwaltung übereinander. Das hohe Maß an Nichtwissen über die Verwaltung in der Flüchtlingsbevölkerung wurde bereits ausführlich behandelt; umgekehrt weiß die Verwaltung ausgesprochen wenig über die Lagerbewohner. Das betrifft zunächst im engeren Sinn bürokratisches Wissen. Zwar produziert das Personal Informationen über zahlreiche Aspekte des Lagerlebens, etwa Zahlen von Geburten, Todesfällen und Krankheiten, Adresslisten oder die verbrauchte Wassermenge pro Flüchtling. Diese Daten erweisen sich jedoch in der administrativen Arbeit immer wieder als unzuverlässig – sei es, weil sie falsch oder ungenau erhoben wurden, veraltet sind oder bei der Speicherung Probleme entstanden.[12] Das Ausmaß der Unzuverlässigkeit ist teils erstaunlich. Bei der Repatriierung von Flüchtlingen aus Meheba erzählt mit ein Mitarbeiter, er sollte Rückkehrer in ihren Wohngebieten in Zone H benachrichtigen und hat von 250 Flüchtlingen auf seiner Liste nur vier Familien mit insgesamt 22 Menschen an der in der Liste angegebenen Adresse vorgefunden.

Auch über den Aspekt administrativer Daten hinaus zeigt sich im Flüchtlingslager eine geringe Vertrautheit der Mitarbeiter mit dem Leben der Flüchtlinge, ebenso wie umgekehrt. Wie ein Genfer Mitarbeiter des UNHCR erklärt, weiß die Organisation wenig darüber, was innerhalb der Flüchtlingsfamilien vor sich geht, auch das gesamte Lager nach Einbruch der Dunkelheit ist dem Personal weitgehend unbekannt. Die Beobachtungen während der Feldforschung bestätigen diese Einschätzung. Die Kontakte zwischen Personal und Flüchtlingen verlaufen über wenige Intermediäre und bleiben in der Regel sachbezogen. Die soziale Distanz ist groß, private Kontakte sind innerhalb der beiden Kategorien ungleich dichter als zwischen ihnen. Die Büros der Mitarbeiter sind nur bedingt zugänglich, ihre Wohnhäuser durch informelle Hürden und meist auch räumliche Distanz vor Besuchen von Flüchtlingen weitgehend geschützt. In deren Wohngebieten

bewegt sich der Großteil der Mitarbeiter so selten, dass viele von ihnen sich trotz jahrelanger Tätigkeit im Lager nicht gut auskennen, sobald die Hauptstraßen verlassen werden.

Mit dem geringen Wissen, das die Lagerverwaltung über die Flüchtlinge hat, geht eine schwache administrative Kontrolle und Kontrollmöglichkeit einher. Unbeobachtet sind die Flüchtlinge in einem Lager nicht, insbesondere, wenn es so dicht besiedelt ist wie Nangweshi. Es sind jedoch weitestgehend andere Flüchtlinge, deren Beobachtung und Kontrolle sie im täglichen Leben unterworfen sind. Systematisch behalten vor allem diejenigen in intermediären Positionen, gewählte Flüchtlingsvertreter und Flüchtlingsmitarbeiter von NGOs, die Menschen in ihrem Zuständigkeitsbereich im Auge. Auch ehrenamtlich tätige Flüchtlinge wissen einiges über die Lagerbevölkerung, etwa das sogenannte „Mercy Team", das sich in Nangweshi um Waisenkinder in Pflegefamilien kümmert, oder die Geistlichen der verschiedenen Kirchen. Die Intermediäre und Ehrenamtlichen geben das resultierende Wissen jedoch nur zum geringen Teil und nicht systematisch an die sambischen und internationalen Mitarbeiter der Verwaltung weiter – die gar nicht dazu ausgerüstet wären, es in großem Umfang administrativ zu verarbeiten.

In der Konsequenz ist das Leben im Flüchtlingslager viel weniger an bürokratische Organisation gebunden als in den von Goffman beschriebenen totalen Institutionen. Die Lagerverwaltung erinnert in ihrem schwachen Erfassen der zu administrierenden Bevölkerung, in ihrer Distanz zu den Flüchtlingen und dem geringen gegenseitigen Wissen, an die bürokratischen Strukturen in den afrikanischen Kolonien (vgl. Spittler 1981, 2004; Trotha 1994). Derartige Verwaltungsherrschaften, die sich durch das Fehlen zugreifender administrativer Präsenz auszeichnen, sind also auch dort zu finden, wo Menschen kaserniert sind, statt in den unzugänglichen Weiten einer Kolonie zu siedeln. Allerdings unterscheidet sich die Verwaltung eines modernen Flüchtlingslagers auch von einer Kolonialadministration. Die Lagerverwaltung verfügt über umfassendere Mittel, gezielt administrativ tätig zu werden, auch wenn sie es nur zu bestimmten Anlässen tut. Die räumliche Zugänglichkeit der Flüchtlinge ist, wenn sie im Einzelfall anvisiert werden, größer als die der Einwohner von Kolonien – zumal das verwaltete Gebiet selbst in großflächigen *settlements* vergleichsweise begrenzt ist. Die Verwaltungsorganisationen verfügen über Geländewagen, sie kennen das Layout des Lagers, schließlich haben sie es mit geplant und gebaut. Prinzipiell können sie die dort lebenden Menschen kurzfristig aufsuchen, gegebenenfalls, nachdem sie sich ihrer Adresse über die Intermediäre vergewissert haben. Zur technischen Datenerfassung stehen digitale Ressourcen zur Verfügung, die in Differenziertheit und schneller Übermittelbarkeit die papierenen Verfahren der Kolonialzeit hinter sich lassen – was etwa augenfällig wird, wenn vor der Repatriierung Tausende von Flüchtlingen mit digitalem Foto und Fingerabdrücken registriert werden. Die bürokratischen Hilfsmittel der Lagerverwaltung sind elaboriert, der räumliche Zugang in der Regel schnell möglich. Die Maschen der Buchbürokratie sind nicht eng wie in den

klassischen Bürokratien in urbanisierten Räumen, sondern weit – jedoch schwer zu zerreißen. Administrative Kontrolle findet im Flüchtlingslager kaum im Alltag seiner Bewohner statt, sondern in spezifischen Situationen. Von ihnen ist die tägliche Lebensführung der Lagerbevölkerung insgesamt kaum berührt, die Flüchtlinge gestalten ihre Zeit in der Regel weit weg von bürokratischen Maßnahmen, die über die generelle Rahmung ihres Daseins durch die Institution des Flüchtlingslagers mit seinen Einschränkungen hinausgehen. Direkte Interaktionen administrativer Art finden zwischen Flüchtlingen und Verwaltungspersonal nur ausnahmsweise statt. Flüchtlinge leben ihr (Familien-)Leben im Lager, mit Problemen, die oft nichts mit der Lagerverwaltung zu tun haben und sich in vielen Fällen auch nicht von denen unterscheiden, die Menschen außerhalb von Flüchtlingslagern haben, sei es in der Herkunftsregion der Flüchtlinge oder unter der Lokalbevölkerung im Zufluchtsland.

Regulierung des Lebens: Bevölkerungspolitik im Flüchtlingslager

Eine Dimension von Zugriff und Kontrolle, die in klassischen totalen Institutionen extrem ausgeprägt ist und spätestens seit Foucaults *Geschichte der Sexualität* mit dem Konzept der „Bio-Politik“ erhebliche machtsoziologische Aufmerksamkeit bekommen hat,[13] ist die des körperlichen Lebens. Eine wesentliche Rolle spielt hier die Kontrolle der Bevölkerungsentwicklung über die machtvolle Durchdringung von Sexualität in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht (vgl. Foucault 1992: 173f.).

Tatsächlich widmet das Personal in Flüchtlingslagern der Fortpflanzung und dem Sexualverhalten der Bevölkerung einige Aufmerksamkeit, und mehrere Projekte richten sich darauf, diesen Lebensbereich zu beeinflussen. Zielsetzung ist dabei eine gewaltfreie und vor Ansteckung sichere Sexualität sowie Familienplanung, die eine wohlüberlegte, nicht zu große Anzahl an Kindern beinhaltet. Allerdings beschränkt sich die Vorgehensweise auf freiwillige Beratung, das Personal ist gemessen an der Größe der Lagerbevölkerungen verschwindend gering, und die Projekte zur Familienplanung scheinen keine messbaren Effekte auf die Zahl der Geburten im Lager zu haben. Bei den *Inter-Agency Meetings* in Nangweshi berichtet AHA, die medizinische NGO, regelmäßig die Geburten- und Todeszahlen im Lager, dabei wird gelegentlich deren Entwicklung diskutiert. Erwünscht ist bei den Organisationen ein Rückgang, der jedoch nicht festzustellen ist. Immerhin, so ein Mitarbeiter von AHA in einer der Besprechungen: „The number of beneficiaries in the family planning clinic is increasing“ (eigenes Protokoll). Es lassen sich also zunehmend Flüchtlinge zur Familienplanung beraten (genauere Zahlen werden hier nicht genannt), auch wenn die Geburtenzahlen im Lager gleichbleibend bei etwa 80 bis 85 pro Monat liegen. Ein UNHCR-Mitarbeiter führt die hohe Geburtenrate auf die Armut der Bevöl-

kerung zurück, schließlich liegt sie in ‚entwickelten Ländern' niedriger, und er meint vage, man sollte darüber einmal diskutieren.

Während die Lagerverwaltung anstrebt, die Geburtenzahlen zu senken, sind Heiraten und Familiengründungen im Flüchtlingslager unbeschränkt möglich. Die Situation des Lagerlebens tut dem Kinderwunsch keinen Abbruch. Ein traditioneller Heiler unter den Flüchtlingen in Nangweshi erzählt von Frauen, die sich an ihn wenden, weil sie Kinder bekommen möchten. Er gibt ihnen dann pflanzliche Medizin.

In einem Personal-Workshop über Probleme des Flüchtlingslagers bringt ein NGO-Mitarbeiter die Geburtenrate mit der unausgefüllten Zeit der Flüchtlinge im Lager in Zusammenhang. Seiner Ansicht nach bringt die Langeweile die Menschen dazu, unvernünftig viele Kinder zu zeugen: „There is a lot of boredom: People are reproducing even during day-time" (eigenes Protokoll).[14] In seinem Tonfall schwingt Resignation mit, Vorschläge, wie der Umstand zu ändern wäre, macht er nicht. Damit steht er für die Politik der Lagerverwaltung – und der höheren Organisationsebenen – insgesamt. Abgesehen von den Beratungsangeboten, die in der Lageröffentlichkeit im Übrigen weniger Platz einnehmen als manche anderen Projekte zu *awareness training* und *sensitization*,[15] gibt es in den untersuchten Lagern keine administrativen Maßnahmen, um die Bevölkerungsentwicklung zu beeinflussen.[16]

17.3 FLÜCHTLINGSLAGER UND AGAMBENS LAGER-PARADIGMA

Flüchtlingslager stellen eine Form der Kasernierung dar, die für Flüchtlinge in vielen Ländern die gesetzlich vorgeschriebene Unterbringung ist. Es liegt nahe, zu ihrer Untersuchung bestehende sozialwissenschaftliche Modelle der Zwangskasernierung analytisch einzusetzen. Zu diesen gehört zunächst der Goffmansche Typ der totalen Institution, der in der vorliegenden Arbeit als Fragengenerator heuristisch eingesetzt wird. In seiner Rezeption in der Flüchtlingsforschung lenkt der Begriff der totalen Institution die Aufmerksamkeit auf die ‚autoritären Strukturen' in Lagern und auf den Mangel an Kontrolle, die die Flüchtlinge selbst über ihr Leben haben (z.B. Harrell-Bond 1999: 138). Flüchtlingslager erscheinen in dieser Perspektive ausschließlich als Regulierungs- und Kontrollinstitutionen.

In jüngeren Forschungen über Flüchtlingslager wird deren Kontrollaspekt zu einer Debatte über Herrschaft und Disziplinierung mittels des internationalen Flüchtlingsregimes verallgemeinert. Dabei ist Giorgio Agamben ein zunehmend zitierter theoretischer Bezugspunkt. Der italienische Philosoph sieht im ‚Lager' das Paradigma für die Verfasstheit des modernen politischen Raums. Er selbst nennt eine Reihe von Zwangseinrichtungen für Flüchtlinge als empirische Fälle für die politische Formation des Lagers (z.B. Agamben 2002: 183f.). Flüchtlingsforscher knüpfen an seinen nicht

nur metaphorischen Begriff des ‚Lagers' mit Blick auf die großen, mittel- bis langfristigen Flüchtlingslager in den Ländern des Südens an. Aufgrund dieser Bezüge zwischen Agambens Arbeiten zum ‚Lager' und der Flüchtlingsforschung ist im Folgenden zu diskutieren, inwieweit sich die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Flüchtlingslager mit Agambens Lager-Paradigma erfassen lassen.

Als Zwischenschritt ist kurz auf Michel Foucault einzugehen. Agamben (2002: 175; Herv. i.O.) bezieht sich in seiner Herleitung des Lagers als „*nómos* der Moderne" maßgeblich auf Foucault, den er mit Hannah Arendt und Carl Schmitt verbindet (vgl. ebd.: 127-198). Auch in der Flüchtlingsforschung wird viel auf Foucault Bezug genommen. Seine Rezeption verläuft dort mit der später einsetzenden von Agamben weitgehend in einem gemeinsamen Diskussionsstrang. Im Folgenden wird zunächst knapp skizziert, in welcher Weise Forschungen zu Flüchtlingslagern auf Foucault und Agamben rekurrieren. Vor dem Hintergrund der oben vorgelegten empirischen Befunde ist dann zu diskutieren, ob das von Agamben angebotene analytische Instrumentarium zur Untersuchung von Flüchtlingslagern adäquat ist.

Disziplinierung und Bio-Macht: Zur Foucaultrezeption in der Flüchtlingsforschung

Foucault gehört einerseits zu den in der Flüchtlingsforschung am häufigsten erwähnten Theoretikern, andererseits sind die betreffenden Studien über Flüchtlinge und Flüchtlingslager nicht streng an ihm orientiert. Auch diejenigen Untersuchungen, die sich in ihrer konzeptuellen Anlage stark auf Foucault beziehen, integrieren noch weitere theoretische Ansätze.[17] Häufiger als solche umfassenderen Auseinandersetzungen mit Foucault sind Veröffentlichungen, die an einzelnen Punkten der Argumentation auf Konzepte Foucaults verweisen.[18] Beim Versuch, die Foucaultrezeption in der Flüchtlingsforschung auf einen Punkt zu bringen, erweist sie sich allerdings als wenig konsistent. Daher werden im Folgenden nur einige Schwerpunkte dieser Rezeption angesprochen.

Untersuchungen zu Flüchtlingen und Flüchtlingslagern ziehen unter den Arbeiten Foucaults zwei besonders oft heran.[19] Eine von ihnen ist „Überwachen und Strafen" (Foucault 1994), das die Entwicklung der körpertechnologischen Methoden des Strafens und der Disziplin bis hin zum Gefängnis betrachtet. Flüchtlingsforscher übernehmen von dieser Analyse Foucaults auch die Frage, welche politische Bedeutung die räumliche Anordnung von Bevölkerungen hat; in entsprechender Perspektive wird die architektonische Anlage von Flüchtlingslagern untersucht (vgl. Hyndman 2000: 124; Dryden-Peterson/Hovil 2003: 15). Das zweite stark rezipierte Werk ist „Der Wille zum Wissen" (Foucault 1992), in dem Foucault das bereits angesprochene Konzept der „Bio-Politik" entwickelt (vgl. ebd.: 166, 170). Dieses ist verknüpft mit den Konzepten „Gouvernementalität" und „Technologien der

Macht“ (vgl. v.a. Foucault 2006),[20] auf die die Flüchtlingsforschung ebenfalls immer wieder Bezug nimmt (z.B. Turner 2001: 20-27; Stepputat 1994; Malkki 1990, 2002).

Die Machtformen, die Foucault in seinen Arbeiten konzeptualisiert, spannen eine große Bandbreite auf. In dem früheren Werk geht es vor allem um Verschiebungen von souveräner hin zu disziplinierender Macht.[21] Entsprechend lenkt seine Rezeption den Blick auf Aspekte der Disziplinierung und Kontrolle in Flüchtlingslagern. In dieser Perspektive erscheinen Flüchtlinge vor allem als Menschen, die regiert werden. Sie sind Objekt von „Counting, controlling, catering“ (Turner 2001: 77). Mit den Begriffen „Bio-Politik“ (beziehungsweise „Bio-Macht“, z.B. Foucault 1978: 109) und „Gouvernementalität“ lenkt Foucault den Fokus noch konsequenter weg von der Vorstellung von Macht als repressiv oder kriegsförmig (vgl. ebd.: 73f.), hin zu der als „technisch-positiv“ (ebd.: 37; vgl. Saar 2007: 36-40). Entsprechend erscheinen Flüchtlinge als Subjekte, die sich – als Produkte des Flüchtlingsregimes (vgl. Turner 2004: 234) – entsprechend dessen Prämissen selbst regieren.[22] Zwar mahnen einige Beiträge zu dem an Foucault anschließenden Diskurs an, die Bewohner von Flüchtlingslagern auch als mit Macht und Ressourcen ausgestattet zu betrachten (z.B. Soguk 1999: 5, 7); dennoch steht die Übermacht des internationalen Flüchtlingsregimes im Vordergrund, wenn Flüchtlingslager als Machttechnologien analysiert werden (s.a. Chan 1991: 285). Die vorhandenen Formen der Flüchtlingsvertretung und -beteiligung werden im Licht des Konzepts der Gouvernementalität betrachtet: „Women’s empowerment, community development and refugee participation [...] can be perceived as a specific art of governing that links to [...] *bio-politics*“ (Turner 2001: 7, Herv. i.O.). Die Beteiligung der Lagerbewohner erscheint vor allem als Belege dafür, wie die Macht als „produktives Netz“ die Flüchtlinge selbst durchdringt. Das internationale Flüchtlingsregime wird gemäß Foucaults ‚neuer Ökonomie der Macht‘ als „Verfahren“ gesehen, das es ermöglicht, „die Machtwirkungen ständig, in ununterbrochenem Fluß, angepaßt, sozusagen ‚individualisiert‘ im gesamten sozialen Körper zirkulieren zu lassen“ (Foucault 1978: 35, vgl. 82f.). Was im Gegensatz zu den Verboten und Repressalien im Lager zunächst wie Einflussmöglichkeiten für die Flüchtlinge aussieht, scheint sich in dieser Perspektive als besonders perfide – da von den Betroffenen nicht erkannte – Herrschaftstechnologie zu entpuppen (vgl. Turner 2001: 44f., 90f.).

Mit der Rezeption von Foucault treten in der Analyse von Flüchtlingslagern – entsprechend den unterschiedlichen Schwerpunkten in seinen Beiträgen – divergente Formen von Macht in den Blick, die souveräne, die disziplinierende und die durch ‚government‘.[23] Insofern spricht Hyndman (zit.n. Harrell-Bond 1999: 138) mit „coercion and discipline“ als Kennzeichen von Flüchtlingslagern zwei unterschiedliche Arten von Macht an. Als dritte zeigt sich die Gouvernementalität, etwa in Simon Turners Analyse des Flüchtlingslagers Lukole, und das in Kontrastierung zu anderen, hier ‚negativen‘ (vgl. Foucault 1978: 37) Formen der Macht:

„[L]'administration de Lukole n'est pas qu'une affaire de dénombrement et d'encadrement, mais également une question de confiance et de responsabilisation communautaire : une sorte de gouvernementalité ajustée" (Turner 2002: 36).[24]

Regulierung und Kontrolle steht dieser Perspektive zufolge im Flüchtlingslager neben einer passgenauen Form der Gouvernementalität.

In der Flüchtlingsforschung wird Foucault insgesamt dazu genutzt, andere Machtformen als die einer zentralisierten und juridisch-negativen, also auf rechtlichen Verboten basierenden Souveränität in den Blick zu nehmen. Foucault (1978: 38) zielt ab auf

„eine politische Philosophie, die nicht um das Problem der Souveränität, also des Gesetzes, des Verbots herum konstruiert ist. Man muß dem König den Kopf abschlagen: das hat man in der politischen Theorie noch nicht getan."

Eben die Souveränität jedoch kehrt an prominenter Stelle in die Analyse von Flüchtlingslagern zurück, wenn zur Rezeption von Foucault die von Giorgio Agamben hinzukommt.

Souveränität im Lager als Ausnahmeraum: Rezeptionen von Agamben in der Flüchtlingsforschung

Die neue Rolle der Souveränität manifestiert sich nach Agamben im ‚Lager' als bio-politischem Paradigma der Moderne. Dazu wird es, indem es die „Materialisierung des Ausnahmezustands" (Agamben 2002: 183) darstellt.[25] Agamben (2006: 39, Herv. i.O.) sieht das Lager als

„Raum der Ausnahme: Es ist ein Teilstück eines Territoriums, das außerhalb der normalen Rechtsordnung steht, das darin jedoch nicht einfach ein äußerer Raum ist. Das darin Ausgeschlossene ist [...] *heraus genommen*, es ist eingeschlossen durch seine eigene Ausschließung. Was auf diese Weise aber vor allem in der Ordnung festgehalten ist, ist der Ausnahmezustand selbst. Das Lager ist also die Struktur, worin der Ausnahmezustand, über den entscheiden zu können die Grundlage der souveränen Macht ist, auf Dauer realisiert wird. Hannah Arendt hat einmal bemerkt, dass in den Lagern das Leitprinzip der totalen Herrschaft voll zutage tritt, welches zuzugeben der gesunde Menschenverstand sich hartnäckig weigert: und zwar das Prinzip, nach dem »alles möglich ist«. *Nur, weil die Lager im oben gesehenen Sinn einen Ausnahmeraum bilden, in dem das Gesetz in seiner Gesamtheit suspendiert ist, ist in ihnen wirklich alles möglich.* Wenn man diese besondere rechtlich-politische Struktur der Lager nicht begreift, die eben auf die stabile Ausnahme angelegt ist, bleibt das Unglaubliche, das in ihnen geschehen ist, ganz und gar unerklärlich."[26]

Neben Agambens Bezügen auf Carl Schmitt und Hannah Arendt wird in diesem Zitat auch deutlich, dass sein Konzept des Lagers zwar nicht ausschließlich, aber maßgeblich vom empirischen Fall der nationalsozialisti-

schen Konzentrationslager her entwickelt ist.[27] Agamben spricht in der zweiten Hälfte dieses Zitats von ‚den Lagern' als historisch konkreten. Gleichzeitig entwirft er ‚das Lager' als allgemein anzuwendendes Konzept:

„[W]enn das Wesen des Lagers in der Materialisierung des Ausnahmezustandes besteht und in der daraus erfolgenden Schaffung eines Raumes, in dem das nackte Leben und die Norm in einen Schwellenraum der Ununterschiedenheit treten, dann müssen wir annehmen, daß jedes Mal, wenn eine solche Struktur geschaffen wird, wir uns virtuell in der Gegenwart eines Lagers befinden, unabhängig von der Art der Verbrechen, die da verübt werden, und wie immer es auch genannt und topographisch gestaltet sei" (Agamben 2002: 183).

Das Lager ist hier ein Raum des normalisierten Ausnahmezustandes. Es ist zugleich – wie im vorhergehenden Zitat explizit – ein Stück „Territorium" oder „Land"[28] (auf irgendeine Weise „topographisch gestaltet"), und es findet dort irgendeine Art von Verbrechen statt (welche, das tut für Agambens Begriffsfassung nichts zur Sache). An das letzte Zitat schließt Agamben Beispiele für solche Lager an, darunter vor allem Orte, in denen „illegale Einwanderer" und „Flüchtlinge" interniert wurden.[29] Er fährt fort:

„In all diesen Fällen grenzt ein scheinbar harmloser Ort [...] in Wirklichkeit einen Raum ab, in dem die normale Ordnung de facto aufgehoben ist, in dem es nicht vom Recht abhängt, ob mehr oder weniger Grausamkeiten begangen werden, sondern von der Zivilität und dem ethischen Sinn der Polizei, die da vorübergehend als Souverän agiert [...]" (ebd.: 183f.).

Es gibt demnach einen Souverän im Lager, und – das wird hier nochmals deutlich – das Lager ist ein räumlich abgegrenztes Phänomen. Das Lager als „dauerhafter Ausnahmeraum" (ebd.: 185) hat eine Umgebung, in der die ‚normale Ordnung' nicht aufgehoben ist. Auf diese Merkmale des Lagers bei Agamben wird noch zurückzukommen sein.

In der Flüchtlingsforschung werden auch andere Aspekte aus dem Werk Agambens rezipiert als der des Lagers. Dazu gehören vor allem seine Äußerungen über die paradigmatische Figur des Flüchtlings im Beziehungsgeflecht von Nationalstaaten, Menschenrechten und dem ‚nackten Leben'[30] im Unterschied zur ‚politischen Existenz' des Menschen (vgl. Agamben 2002: 18). Auf diese Begrifflichkeiten und den mit ihnen verbundenen Theorieansatz nehmen Forschungen zu Flüchtlingen immer wieder Bezug (vgl. Warner 2000), in der Regel allerdings nur punktuell (z.B. Agier 2003; Bauman 2002: 347; Loizos/Constantinou 2007: 105). Für das Thema der Ordnung des Flüchtlingslagers ist jedoch der maßgebliche Diskussionspunkt, der weiter verfolgt werden soll, das Konzept des Lagers.

In der Diskussion über einen Aufsatz von Michel Agier (2002a) führt Liisa Malkki (2002: 353) das Lagerkonzept Agambens an, um zu zeigen, wie eng das Flüchtlingslager als Ausnahmeraum mit der regulären ‚Logik'

der Nationalstaatlichkeit verbunden ist. Agier gesteht in seiner Erwiderung dem ‚Lager' als Modell von Macht zu, bei der Analyse von Flüchtlingslagern eine wichtige Rolle zu spielen. Agambens Beitrag sieht er jedoch durch dessen Subjektlosigkeit als einschränkend an (vgl. Agier 2002b: 363). Agambens genereller These, im Lager ein Paradigma von Politik in der Moderne zu sehen, steht er kritisch gegenüber (vgl. ebd.: 365). Detaillierter äußern sich die an der Diskussion beteiligten nicht über Agamben – der umgekehrt in seinen Ausführungen über das Lager nicht auf den Fall der Flüchtlingslager in den Ländern des Südens eingeht.[31]

Ausführlich setzt sich vor allem Simon Turner damit auseinander, wie Agambens Lager-Paradigma auf Flüchtlingslager anwendbar ist. Im Zentrum steht dabei zunächst das Lager als Ausnahmeraum, in dem Flüchtlinge zu ‚nacktem Leben' reduziert werden: „In the camp, refugees are reduced to ‚bare life', outside the *polis* of national citizens" (Turner 2004: 230). Das Flüchtlingslager bildet ein Wartezimmer, in dem Flüchtlinge wie Hilfsorganisationen darauf warten, dass erstere wieder in die nationalstaatliche Ordnung – in den Regelfall im Gegensatz zur Ausnahme – eingegliedert werden können (vgl. ebd.: 235). Turner (2005: 314-318) beschreibt im Detail, inwiefern das Flüchtlingslager von der Umgebung des Nationalstaats, auf dessen Territorium es sich befindet, abgetrennt ist und der Aufnahmestaat gleichzeitig über die Grenzen dieser Abtrennung entscheidet.[32] Die Flüchtlinge werden innerhalb dieses abgetrennten Ausnahmeraums als ‚nacktes Leben' behandelt (vgl. Turner 2005: 312f., 331). Dies ist jedoch nur einer von drei Aspekten der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers, wie Turner (2005) sie sieht. Neben der Präsenz souveräner Macht, die die Flüchtlinge als nacktes Leben behandelt, müssen in der Analyse von Flüchtlingslagern auch die dort stattfindende Bio-Politik im Foucaultschen Sinn und die Machtenklaven von *big men* unter den Flüchtlingen berücksichtigt werden – ebenso wie schließlich die Widerständigkeit der Flüchtlinge, die eine Geschichte und politische Deutungen in das Lager mitbringen (vgl. Turner 2006: 57).

Die Behandlung der Flüchtlinge als ‚nacktes Leben' im Ausnahmeraum Lager sieht Turner (ebd.: 45f.) unter anderem darin gegeben, dass der *Camp Commandant* außerhalb der gewöhnlichen staatlichen Bürokratie als Souverän im Flüchtlingslager fungiert. Die Flüchtlinge als dessen Bewohner sind dabei jeglicher politischer Subjektivität beraubt. Das Flüchtlingslager ist institutionell als vorläufig konzipiert, was seinen exzeptionellen Status unterstreicht und eine Grundlage der Behandlung der Flüchtlinge als ‚nacktes Leben' bildet:

> „The objective, then, is to keep the refugees alive and healthy and to prepare them for life after the camp. [...] Meanwhile, they are kept in a limbo in the camp, stripped of citizenship and stripped of agency of any kind" (Turner 2006: 46).

Der Aspekt der Bio-Politik dagegen, der gleichzeitig mit der Behandlung der Flüchtlinge als ‚nacktes Leben' besteht, tritt für Turner in den moralisierenden und erzieherischen Maßnahmen der Hilfsorganisationen im Flüchtlingslager zutage. Diese sieht er als bio-politische Herrschaftstechniken im Sinn von Foucault. Die Machtformen sieht Turner (2006: 48, 56f.) als zwei Seiten einer Münze, bei der Bio-Macht nicht nur von der souveränen Entscheidung abhängig ist, sondern ihrerseits den Flüchtling als apolitisches ‚nacktes Leben' – und damit Gegenstand der souveränen Macht im Lager – hervorbringt.

17.4 FREIRÄUME IM FLÜCHTLINGSLAGER: THEORETISCHE IMPLIKATIONEN

Wie anhand der fünf Dimensionen von Freiräumen gezeigt wurde, unterscheiden sich Flüchtlingslager maßgeblich von ‚totalen' Formen der Kasernierung. Zwar haben Flüchtlinge im Lager einen sehr eingeschränkten Ressourcenzugang, was ihre Handlungsmöglichkeiten begrenzt; innerhalb dieses Rahmens allerdings sind ihre Freiräume erheblich. Die Mobilität ist zwar eingeschränkt, wenn Flüchtlinge das Lager verlassen wollen, aber bedeutend größer als in den totalen Institutionen Goffmans. Ähnlich wie diese sind auch die von Foucault untersuchten Einrichtungen der Disziplinierung durch den Abschluss, die Auf- und Zuteilung und Codierung des Raumes gekennzeichnet, was den Bewegungsspielraum der Individuen reduziert, sie werden isoliert und festgestellt (vgl. Foucault 1994: 181-191). Im Flüchtlingslager ist der Alltag der Bewohner zeitlich kaum von administrativen Vorgaben geprägt, und es sind nur sehr wenige Tätigkeiten bei Sanktionsandrohung vorgeschrieben – wiederum in grundlegendem Gegensatz zu Goffmans totalen Institutionen und auch Foucaults Disziplinareinrichtungen. Die von letzterem dargestellte minutiöse Durchplanung der Zeit und der für jeden Moment vorgesehenen Tätigkeiten der Insassen zur „Disziplinarzeit" (ebd.: 205, vgl. 192-209) ist in den Flüchtlingslagern nicht einmal ansatzweise zu beobachten. Verbunden mit den großen räumlichen und sozialen Distanzen ist in Flüchtlingslagern das Verwaltungswissen über die Lagerbevölkerung gering und unsicher. Der Zugriff auf die Flüchtlinge ist auch mit Blick auf die Informationsgewinnung vergleichsweise eingeschränkt. Die Bevölkerungspolitik schließlich ist im Flüchtlingslager zwar Gegenstand erzieherischer Maßnahmen, doch die Bereiche Sexualität und Fortpflanzung sind praktisch kaum administrativ reguliert und folgen weitgehend Regeln, die den sozialen Ordnungen aus der Zeit vor dem Lageraufenthalt der Flüchtlinge entstammen.

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Studie bleibt die Feststellung von Bauman nicht haltbar, der Flüchtlingslager weitgehend als totale Institutionen sieht:

„More than any other contrived social micro-worlds, refugee camps come close to Erving Goffman's [...] ideal type of the ‚total institution': they offer, by commission or by omission, a ‚total life' from which there is no escape" (Bauman 2002: 347).

Ein ‚totales Leben', aus dem es kein Entkommen gibt, findet sich, so ist Bauman entgegenzuhalten, durchaus in einigen der bei Goffman und Foucault beschriebenen Anstalten. Gerade im Vergleich zu diesen ist es in den Flüchtlingslagern des Südens dagegen kaum zu beobachten. Dort kommt es beispielsweise nicht vor, dass das Personal, um Normen abzusichern, bestimmte Insassen rund um die Uhr beobachtet, fixiert oder zwangsernährt (vgl. Goffman 1973: 81), und eine minutengenaue Einteilung des Tagesablaufs (vgl. Foucault 1994: 192f.) ist im Flüchtlingslager undenkbar. Die totale, also allumfassende Regulierung und Kontrolle, verbunden mit entsprechenden Zugriffsmöglichkeiten des Personals auf die Insassen, sind für Goffmans Konzept der totalen Institution ebenso wie für die Disziplinierungseinrichtungen bei Foucault derart zentral, dass ihr weitgehendes Fehlen – oder ihre Beschränkung auf spezifische, außeralltägliche Einzelsituationen – bei einer empirischen Analyse nicht übergangen werden kann. In der etwas pathetischen Formulierung Baumans mögen sich sozialkritische Vorbehalte gegenüber Flüchtlingslagern ausdrücken, Aufschluss über ihre empirische Beschaffenheit gibt sie nicht. Als bürokratisch geführte Kasernierungen, in der Menschen oft über Jahre und Jahrzehnte hinweg leben, haben Flüchtlingslager Gemeinsamkeiten mit totalen Institutionen im Sinne Goffmans. Ihre spezifischen Eigenheiten erfordern aber zumindest eine konzeptionelle Modifikation des Konzeptes, die auch die im Vergleich zu totalen Institutionen hohen Freiheitsgrade des Lebens im Flüchtlingslager berücksichtigt.[33]

Foucault bietet mit seinen Begriffen der Bio-Macht und Gouvernementalität eine Sicht auf Machtformen, die jenseits von Zwang und Verbot, von Kontrolle und Disziplinierung wirken. In dieser Perspektive erscheinen Flüchtlinge, auch wo keine Zentralmacht sie sichtbar unterdrückt, als Regierte. Das internationale Flüchtlingsregime lässt sie sich selbst regieren, nicht über sanktionsgestützte Gesetze, sonder über Regeln (vgl. Turner 2006: 51f.). Das Konzept der Gouvernementalität erscheint als theoretische Lösung für die Machtfrage im Flüchtlingslager, wenn und insoweit Flüchtlinge als durch und durch beherrscht gesehen werden und die Frage nur nach dem „wie", nicht nach dem „ob" gestellt wird. Die oben beschriebenen Freiräume im Flüchtlingsalltag stellen dies in Frage, ebenso wie die mit ihnen verbundene erhebliche Distanz zwischen den Flüchtlingen und der das internationale Flüchtlingsregime repräsentierenden Verwaltung. Das Flüchtlingslager kann nur so weit als Technologie der Bio-Macht und Gouvernementalität operieren, wie die Ordnung des Lagers das Leben der Flüchtlinge durchdringt. Das Ausmaß dieser Durchdringung – sei sie materiell oder ideell – ist in verschiedenen Lagern unterschiedlich, umfassend wird sie allerdings selten. Neben der Deutungshoheit, der Kontrolle der Welt- und

Selbstsichten der Insassen, fehlt insbesondere der umfassende disziplinierende und bio-politische Zugriff auf die Körper der Lagerbewohner. Darauf weisen zum Beispiel die niedrigen Zahlen der sogenannten *beneficiaries* in Bildungs- und Formungsprojekten der NGOs hin, der sehr geringe alltägliche Kontakt zwischen Personal und Flüchtlingen und nicht zuletzt die Unterschiedlichkeit einzelner Flüchtlingslager. Hätte die Programmatik des internationalen Flüchtlingsregimes derart prägenden Einfluss auf die Bevölkerungen, dann müssten die Alltagskulturen der Lagerflüchtlinge sich unter den institutionell so gleichförmigen Verwaltungen stärker angleichen, als es zu beobachten ist. In den bestehenden Freiräumen des Lageralltags wirken in mehr oder weniger modifizierter Form auch die unterschiedlichen politischen Strukturen fort, die Flüchtlingsgruppen in das Lager mitbringen.

Dies führt zu einem weiteren Charakteristikum des Flüchtlingslagers, das sich mit den Konzepten der Bio-Politik und der Gouvernementalität nicht adäquat erfassen lässt. Es sind die polyhierarchischen Strukturen, die die Ordnung des Flüchtlingslagers kennzeichnen. Formelle und informelle Herrschaftsansprüche bleiben ungeklärt und umstritten. Die Arenen dieser Auseinandersetzungen sind bestimmte institutionelle Räume, ihre Protagonisten spezifische, benennbare Akteure. Zu ihnen gehören unter den Flüchtlingen informelle, althergebrachte und neue Führungspersonen, die stark in den Alltag der Bevölkerung integriert sind, ebenso wie die unterschiedlichen Akteure der Lagerverwaltung, die an materiellen und rechtlichen Ressourcen ungleich stärker sind, das Leben der Flüchtlinge jedoch nur schwach durchdringen können. Eine foucauldianische Perspektive kann solche Konstellationen nur schwer erfassen, was unter anderem in der Kritik der Neo-Institutionalisten Friedland und Alford (1991: 253f.) an Foucaults Arbeiten deutlich wird:

„These analyses focus on power, but without agency, without conflict. [...] The inhabitants of the asylum are silent; we only hear the voices of their most sophisticated keepers, usually backed by the power of the state. [...] Foucault's power-centered analysis of modern society unhinges ‚governmentality' and ‚bio-power' from any particular institutional configuration. Foucault's insistence on delocalizing discourse and power must depoliticize it. Such an analysis is perfectly compatible with his denial of the subject."

Bei der Analyse des Flüchtlingslagers erweist sich der hier angesprochene Umstand, dass die foucauldianische Perspektive keine politischen Akteure abbilden lässt, als Manko. Eben am Aspekt der Subjektivität erweitert denn auch Simon Turner sein theoretisches Instrumentarium über Foucault hinaus, was ihm unter anderem ermöglicht, die Deutungen und Strategien von Subjekten im Flüchtlingslager zu untersuchen (vgl. Turner 2001: 20f.).

Zeigen sich Probleme, wenn Flüchtlingslager als Goffmansche totale Institutionen oder Foucaultsche Disziplinierungsanstalten gesehen werden sollen, so gilt das nicht minder beim Lagerbegriff Agambens. Flüchtlingslager

sind keine sekludierten Räume, in denen ‚alles möglich' ist und die Bewohner der Willkür des Personals buchstäblich auf Gedeih und Verderb ausgeliefert sind. Wesentlich sind auch hier der schwache Zugriff des Personals auf die Flüchtlingsbevölkerung, die polyhierarchische Struktur der Lagerordnung und die nur unvollständige Abgeschlossenheit des Flüchtlingslagers, die bedingte Durchlässigkeit seiner Grenzen.

In dem von Agamben konzipierten ‚Lager' greift das Personal umfassend auf die Insassen zu. Es ist nur deshalb ‚alles möglich', weil deren Freiräume jederzeit auf Null reduziert werden, weil Kontrolle und Sanktionierung total sein können. Die Möglichkeit, sich dem Befehl, der Sanktion zu entziehen, besteht dort nicht, und kein Lebensbereich ist von Befehlen und Sanktionen abgeschirmt. Im Flüchtlingslager dagegen können sich die Flüchtlinge der Verwaltung nicht nur situativ entziehen, etwa, indem sie sich im Lagergebiet verstecken. Sie haben insgesamt nennenswerte Freiheitsgrade, im Rahmen der limitierenden Lagersituation ihr Leben zu gestalten. Das gilt für den Alltag, etwa die Art des Lebensunterhalts, ebenso wie für biographische Entscheidungen wie Heirat und Familiengründung.

Das Personal im Flüchtlingslager hat seinerseits nicht die abgeschirmte Allmacht innerhalb des Lagers, wie Agamben sie schildert. Die Verwaltung ist erstens heterogen, zweitens haben die an ihr beteiligten Organisationseinheiten je spezifische Außenbindungen, zu höheren Ebenen der eigenen Organisation und anderen Instanzen. Aus ihnen ergibt sich eine gegenseitige Kontrolle innerhalb des Personals, und zwar auch mit Bezug auf institutionalisierte Werte und Normen. Die sambischen Gesetze gelten auch in den Flüchtlingslagern. Flüchtlinge wie Personal wissen das und beziehen sich auch häufig auf diesen Umstand.[34] Die Werte und Standards des internationalen Flüchtlingsregimes sind zwar nicht nationales Gesetz, jedoch über die Grenzen der einzelnen Lager hinaus institutionalisiert. Sie bieten den wesentlichen Maßstab für das *monitoring* der im Lager tätigen Organisationen untereinander in der polyhierarchischen Struktur der Lagerordnung. Der Willkür des Personals vor Ort sind damit Grenzen gesetzt.

Mit beiden genannten Aspekten, die ein Flüchtlingslager von Agambens ‚Lager' unterscheiden, stehen auch die selektiv durchlässigen Grenzen des Flüchtlingslagers in Zusammenhang. Offiziell und inoffiziell bestehen Möglichkeiten, es zu verlassen, aber auch zu betreten. Die Akteure des Lagers haben Kontakte zur Lokalbevölkerung und zu externem Personal zahlreicher Organisationen. Das trägt zu dem Einfluss von übergreifend institutionalisierten Normen und Werten bei, zu ihrer Verbindlichkeit auch innerhalb des Flüchtlingslagers. Dieses ist damit nur bedingt ‚herausgenommen' aus der normalen Rechtsordnung und stellt allenfalls sehr begrenzt ‚ein Hineinnehmen des Ausnahmezustands in diese Ordnung' des Lagers dar (vgl. Agamben 2002: 179). Die Grenzen des Flüchtlingslagers sind durchlässig für Akteure wie für Normen und Deutungen. Recht und Bräuche sind im Flüchtlingslager nicht radikal von seiner Umgebung unterschieden, vielmehr findet dort eine Mischung und Modifikation statt, die nicht unabhängig ist von

außerhalb geltenden Normen und Regeln (vgl. dagegen Agamben 2002: 178). Daneben drückt sich die Offenheit der Lagergrenzen auch in den regelmäßigen und differenzierten Kontakten zu externen Akteuren aus, die Personal wie Bevölkerung der Flüchtlingslager unterhalten. Auch diese verschiedenen Verbindungen zur Umgebung des Lagers stehen einer Konzeption als Ausnahmeraum entgegen. Die Flüchtlingslager des Südens sind keine Orte des zur Regel gemachten Ausnahmezustands, an denen buchstäblich alles geschehen, den zum nackten Leben reduzierten Insassen alles angetan werden kann, abhängig nur vom Gusto des dortigen Personals.

Mit zu bedenken ist angesichts einer (von Agamben anvisierten; z.B. 2002: 183) verallgemeinerten Anwendung seines Lagerbegriffs die empirische Basierung seines Konzeptes. Er leitet es maßgeblich aus einer Analyse der nationalsozialistischen Konzentrationslager ab. Einige Begleitsätze, die große Unterschiede zwischen den KZs und der jeweils betrachteten Einrichtung – etwa des Flüchtlingslagers – einräumen, bevor Agambens Lagerkonzept auf letztere angewendet wird, scheinen unzureichend, um den Differenzen zwischen diesen Formen der Kasernierung Rechnung zu tragen. Eine Theorie, die zwischen NS-Konzentrationslagern und den großen Flüchtlingslagern des Südens (oder etwa SOS-Kinderdörfern und ähnlichen Anstalten) nicht grundsätzlich zu unterscheiden vermag, bleibt fragwürdig. Dies gilt umso mehr, als in Teilen der Flüchtlingsforschung (und in einigen NGOs) eine plakative Metaphorik in Bezug auf Flüchtlingslager gepflegt wird, die eher durch ihren politischen und moralischen Impetus als von empirischer Angemessenheit geprägt ist – und in die sich einzureihen Agambens ‚Lager' ein offensichtlicher Kandidat ist. Gerade in einem normativ hoch aufgeladenen Forschungsfeld ist hier Vorsicht geboten.[35]

Allgemein bleibt festzuhalten: Das Flüchtlingslager weicht wesentlich von den beschriebenen Formen totaler Kasernierung ab. Zwar ist es eine Anstalt, in der zu leben seinen Bewohnern vorgeschrieben ist und in der diese bürokratisch verwaltet werden. Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, Flüchtlingslager als Goffmansche totale Institutionen, als Foucaultsche Disziplinierungseinrichtungen oder als Agambensche Lager einzuordnen. Diese Sichtweisen negieren mehrere empirische Merkmale der Flüchtlingslager: Die wesentlichen Freiheitsgrade der Bewohner bei der Alltags- und Lebensgestaltung, die heterogenen und instabilen Zuschreibungen von Entscheidungsmacht an unterschiedliche Akteure in einer polyhierarchischen Ordnung, die bedingte Offenheit der Lagergrenzen und die damit möglichen – und in der formalen Anlage des Flüchtlingslagers teils vorgesehenen – Außenkontakte sowie nicht zuletzt die normierte und beobachtbare Limitierung dessen, was dem Personal an Umgangsweisen mit den Flüchtlingen ohne Sanktionen möglich ist. Diese Begrenzung des Möglichen kann empirisch zwar überschritten werden, das wird jedoch als Überschreitung wahrgenommen, und die Normbrecher müssen mit Sanktionen rechnen. Systematisch gesehen ist im Flüchtlingslager eben nicht alles möglich.

Während das Flüchtlingslager Eigenschaften zeigt, die den angesprochenen Konzepten nicht entsprechen, bleibt umgekehrt zu fragen, welche der zu den Konzepten *passenden* Eigenschaften nicht ebenso außerhalb des Lagers, in den umliegenden sambischen Siedlungen, zu finden sind. Offensichtlich ist dies bei disziplinierenden Elementen der sambischen Gesetze, die innerhalb wie außerhalb von Lagern gelten, und ihrer Durchsetzung. Aber auch ein Teil der edukatorischen Programme beschränkt sich nicht auf Flüchtlingslager; Projekte zu HIV/AIDS, Mikrokrediten, SGBV und Frauenförderung oder nachhaltiger Landwirtschaft stehen auch in der Entwicklungshilfe allgemein hoch im Kurs und werden in Sambia außerhalb der Lager teils von denselben NGOs durchgeführt wie innerhalb (vgl. LWF/ZCRS 2004).

Werden Flüchtlingslager nach Goffman als totale Institutionen, nach Foucault als Disziplinierungsanstalten oder nach Agamben als ‚Lager' betrachtet, bleiben wesentliche ihrer Eigenheiten außerhalb des Blickfeldes, während andere Merkmale in ihrer Bedeutung überzeichnet werden. Die Theorieansätze eignen sich dazu, als heuristische Instrumente bestimmte Aspekte der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers zu beleuchten. Es insgesamt in eine dieser Kategorien einzuordnen, verfehlt den Gegenstand. Eine Forschung, die sich aus der Komplexität des Flüchtlingslagers gezielt die zur angelegten theoretischen Kategorie passenden Merkmale herauspickt, wäre reine Ableitungsempirie. Sie würde Charakteristika des Flüchtlingslagers ausblenden, die zu den angesprochenen Konzepten in Widerspruch stehen, aber konstitutiv für die Ordnung des Flüchtlingslagers sind.

Anmerkungen zu Kapitel 17:

1 Das Nutzen von Freiräumen für eigene Ziele in den regulierten Handlungsfeldern von Organisationen ist ein zentrales Thema bei Michel Crozier und Erhard Friedberg (1993). Im Gegensatz zum gleichzeitig entstehenden Neo-Institutionalismus verfolgen sie einen machtsoziologischen Ansatz, der dem handlungsmächtigen Akteur wesentliche Bedeutung einräumt.

2 Die Anlage folgt in der Regel den Leitlinien des UNHCR (2000b) und des *Sphere Project* (2000); vgl. Kennedy 2005.

3 Zur Unterscheidung zwischen Sanktionen (von Normbrüchen) und bloßen negativen Folgen vgl. Spittler 1967: 22-24.

4 S.a. die Analyse der Mikroökonomie von Flüchtlingslagern bei Milica Z. Bookman (2002: 85-115). Eine ausführliche ethnographische Untersuchung zu u.a. ökonomischen Anpassungsstrategien von Lagerflüchtlingen bietet Horst (2006), einen eher holzschnittartigen Überblick zur „Lagerökonomie" Jacobsen (2005: 25-38). Das Thema Lebenshaltung (*livelihood*) fand besonders in den letzten Jahren große Beachtung in der Flüchtlingsforschung.

5 Einige Flüchtlinge sind an Gartenprojekten von NGOs beteiligt. Trotz deren Existenz ist das Obst- und Gemüseangebot auf dem Markt in Nangweshi deutlich geringer und teurer als in Meheba. Ich finde dort Kohlköpfe, die von der anderen Seite des Sambesi in das Lager importiert wurden, während die Früch-

te des Feld- und Gartenbaus in Meheba sogar auf umliegenden sambischen Märkten verkauft werden.

6 Nach Schätzungen der Lagerverwaltung werden etwa 40 Prozent der auf dem Markt von Nangweshi verkauften Produkte aus Namibia unverzollt eingeführt (*Inter-Agency Meeting*, eigenes Protokoll). Das Lagerpersonal betrachtet dies als zwar nicht legal, aber normal, und äußert Sorge darüber, dass in der Weihnachtszeit die Grenzkontrollen schärfer werden: „A lot of goods will be confiscated, this affects also our brothers, it is no easy time for them."

7 Zu den Einkommensquellen von Flüchtlingen in Meheba im Vergleich zu inoffiziell niedergelassenen ländlichen Flüchtlingen und sambischen Dorfbewohnern vgl. Hansen 1995: 85-91.

8 Während für Meheba keine Daten vorliegen, sind nach Angaben eines CORD-Mitarbeiters 1,6 Prozent der Flüchtlinge in Nangweshi Nutznießer der *income-generating activities* (*Inter-Agency Meeting*, eigenes Protokoll), das wären um die 432 Personen.

9 Vor einem Repatriierungskonvoi von Meheba nach Angola sprechen wir im *Departure Centre* mit einem älteren Flüchtling, der sich zunächst begeistert über die Rückkehr äußert. Im weiteren Verlauf drückt er jedoch seine Ängste vor der unsicheren Situation dort aus und erklärt, er würde nicht nach Angola zurück wollen, wenn sie stattdessen in Sambia in ein Gebiet mit großen Flüssen gebracht würden, wo er fischen kann. Die Möglichkeit des Fischens ist für ihn der ausschlaggebende Grund, trotz der dort wartenden Gefahren nach Angola zurückzukehren. Zur Bedeutung des Fischs und des Fischens bei den Luvale in Meheba s.a. Powles 1993, 2005a.

10 In Nangweshi wurden kurz vor der Feldforschung Waldpatrouillen eingeführt, die nach Angaben von Mitarbeitern das illegale Holzschlagen reduzierten (*Inter-Agency Meeting*, eigenes Protokoll).

11 Vgl. zu einer früheren Fassung Inhetveen 2006a: 99f. ‚Buschbürokratie' bedeutet also *nicht* eine ‚Drittweltbürokratie' – vielmehr können an ihr, wie im Flüchtlingslager, westlich geprägte internationale Organisationen als wesentliche Akteure beteiligt sein. Das Konzept meint auch nicht einen defizitären Typus von Bürokratie, der ex negativo definiert ist, sondern einen, den spezifische Merkmale kennzeichnen.

12 Einige Schwierigkeiten entstehen bei Registrierungen in Meheba zum Bespiel dadurch, dass UNHCR kurz vor der sogenannten *verification*, in der die vorher erhobenen Daten überprüft und ergänzt werden, die verwendete Datenbank-Software wechselt und man nicht direkt vom alten in das neue Programm exportieren kann, wie mir eine UNHCR-Mitarbeiterin erläutert.

13 Foucault (1992: 170) versteht unter Bio-Politik „den Eintritt des Lebens und seiner Mechanismen in den Bereich der bewussten Kalküle und die Verwandlung des Macht-Wissens in einen Transformationsagenten des menschlichen Lebens".

14 Hier wird Sexualität in die Nähe abweichenden Verhaltens gerückt. Eine europäische NGO-Mitarbeiterin in Lusaka führt in einer ähnlichen Argumentation sexuelle Gewalt und Krankheiten übertragende Sexualkontakte mit der sambi-

schen Lokalbevölkerung auf die große Langeweile der Flüchtlinge zurück, insbesondere in den Lagern, in denen diese keine Felder zum Ackerbau haben.

15 Über die Zugänglichkeit kostenloser Kondome wird in Zusammenhang mit HIV/AIDS gesprochen und kaum im Hinblick auf Schwangerschaftsverhütung.

16 Am Fall der Bevölkerungspolitik zeigt sich beispielhaft für andere Lebensbereiche, wie beschränkt aus der Perspektive des Neo-Institutionalismus auch der Einfluss einer ‚Weltkultur' auf die Lagerbevölkerungen sein kann, selbst wenn die Verwaltungsorganisationen zu einem Themenbereich Projekte unterhalten (zur bevölkerungspolitischen ‚Weltkultur' vgl. Kirby/Kirby 1996). Was programmatisch in den Dokumenten der im Flüchtlingslager präsenten Organisationen und in den Projektkategorien der Flüchtlingshilfe erscheint, schlägt keineswegs automatisch auf die Lebenswelt der Klientel durch. Inwieweit hier überhaupt die institutionalisierten Skripte der ‚Weltkultur' eine Rolle spielen, ist im Einzelfall erst empirisch festzustellen.

17 Dies gilt v.a. für die Monographien (alle gleichzeitig PhD-Arbeiten) Hyndman 2000; Malkki 1995a; Turner 2001.

18 Nicht immer wird dabei inhaltlich und methodisch gehalten, was der gewichtige Name verspricht; vgl. z.B. Shami 1996: 6. Zu einer ähnlichen Kritik vgl. Moore 2000: 5f.

19 Neben diesen Schwerpunkten werden auch andere Beiträge Foucaults in der Flüchtlingsforschung rezipiert, etwa seine Diskurstheorie (vgl. Fuglerud 1999; teils wiederum über „Überwachen und Strafen", vgl. Frerks/Hilhorst 2002: 8), seine Arbeiten zur Psychiatrie (vgl. z.B. Bracken/Giller/Summerfield 1997) oder zur Klinik (vgl. Coker 2004).

20 Siehe dazu auch die umfangreichen Folgeliteratur zur Gouvernementalität, z.B. Burchell/Gordon/Miller (Hg.) 1991; Cruikshank 1999; Dean 1999; Krasmann/Volkmer (Hg.) 2007.

21 Dieser Prozess wird in „Der Wille zum Wissen" nochmals mitvollzogen; vgl. Foucault 1992: 161-167.

22 Vgl. z.B. Formulierungen bei Hyndman (2000: 123f.), die sich ebenfalls auf das Konzept der Gouvernementalität bezieht. Loren B. Landau (2002) untersucht in Anlehnung an Foucault und Elias gezielt die Praktiken des Gaststaates Tansania als „governmental practices" ebd.: 263), wobei die Regierung eine Zentralität als Akteur erhält, die von Foucaults Konzept eines netzartigen „Dispositivs" der Macht abweicht (vgl. Foucault 1978: 123). Ebenfalls mit Bezug auf Tansania sieht Saskia Van Hoyweghen (2002: 306) in Foucault gerade einen Antrieb, sich Fragen der Macht mit weniger Fokus auf den Staat zu nähern.

23 Zu diesem „triangle" von Machtformen, „sovereignty-discipline-government" s. Foucault 1991: 102.

24 Die ursprünglich englischsprachige, prägnantere Formulierung des Autors lautet: „governing Lukole refugee camp is about controlling, counting and rule making but it is also about giving refugees a sense of self-esteem and a sense of community." Er fährt fort: „It is about encouraging certain norms and creating self-governing selves. Introducing participation, women's empowerment, and

community development can be understood as a kind of fine tuned governmentality“ (Turner o.J.: 14).

25 Mit dem Ausnahmezustand befasst sich Agamben (2004) weiter in einem gleichnamigen Buch, geht dort aber nicht weiter auf das Konzept des Lagers ein.

26 Diese Übersetzung wurde der entsprechenden in „Homo sacer“ (Agamben 2002) als die klarer formulierte hier vorgezogen; die Diskrepanzen in den Übersetzungen zeigen, dass eine detailliertere Auseinandersetzung mit Agamben, als sie hier angestrebt wird, nur mit Bezug auf die Originaltexte möglich wäre.

27 Zu Agambens weiterer Auseinandersetzung mit den KZs vgl. Agamben 2003.

28 Den Ausdruck „Land“ benutzt hier die andere genannte Übersetzung, s. Agamben 2002: 179.

29 Er nennt unter anderem „das Stadion von Bari, in dem 1991 die italienische Polizei vorübergehend die illegalen Einwanderer aus Albanien zusammentrieb, [...] sowohl das »Konzentrationslager für Ausländer« in Cottbus-Sielow, in das die Weimarer Regierung die ostjüdischen Flüchtlinge gesteckt hat, als auch die *zones d'attente* in den internationalen Flughäfen Frankreichs, wo die Ausländer, welche die Anerkennung des Flüchtlingsstatus verlangen, zurückgehalten werden“ (Agamben 2002: 183).

30 Mit Bezug auf Flüchtlinge benutzt übrigens bereits Stoessinger (1956: 9) das Bild der Nacktheit: „[T]he refugee in his extremity, perhaps more than any other man, stands naked in his humanity.“

31 Die bei Agamben (2002, 2003, 2004, 2006) zitierte Literatur enthält dementsprechend auch keine Untersuchungen über die großen, mittel- und langfristig bestehenden Flüchtlingslager im Süden.

32 Das Abgetrenntsein, das Flüchtlingslager als Seklusion, ist auch ein wesentliches Element in Malkkis (1995a) Analyse. Sie zeigt auf, wie Lager als Orte der Abgrenzung zu einer spezifischen politischen Selbstdefinition ihrer Bewohner führen können. Das Flüchtlingslager – im Gegensatz zur Umgebung der Flüchtlinge in den Städten – wird danach zu einem Ort kategorialer Reinheit, mittels derer die Konstruktion einer kollektiven politischen Identität erfolgt. Die Konsequenzen der Abtrennung sind in dieser Analyse also andere als bei Agamben.

33 Entsprechend weit entfernt sind die großen Flüchtlingslager des Südens auch Nils Christies (2000) provokanter Formulierung der „GULAGS, Western Style“, mit der er die Tendenzen in der Kasernierung Gefangener kennzeichnet. Seiner These zur Zukunft der Gefängnisse stellt Sebastian Scheerer (1996) die von Gilles Deleuze gegenüber, nach der dezentrale Kontrollen die großen Einschließungen ersetzen werden – womit sich Flüchtlingslager ebenso wenig erfassen lassen.

34 So spielen bei den Stufen der Konfliktregelung im Flüchtlingslager die sambische Polizei wie auch die ordentlichen Gerichtsbarkeit eine Rolle.

35 Foucault, auf den Agamben sich ja maßgeblich bezieht, warnt vor einer generalisierten Verwendung des Begriffes „Gulag“: „Ich habe in der Tat bei einer bestimmten Verwendung der Zusammenstellung Gulag-Einsperrung meine Bedenken. Bei einer bestimmten Verwendung, die darin besteht, zu sagen: wir alle

haben unseren Gulag: er ist da vor unseren Hospitälern, in unseren Gefängnissen; er ist hier in unseren Köpfen. Ich befürchte, daß sich unter dem Vorwand ‚systematischer Denunziation' bloß ein aufraffender Eklektizismus breit macht. Und daß sich dahinter allerlei Manöver verbergen. Mit allumfassender Empörung, mit einem großen ‚Stoßseufzer' umarmt man sämtliche politische Verfolgungen der Welt [...]" (Foucault 1978: 199f.). Diese Beobachtung Foucaults sagt das ihre zur engeren oder weiteren Benutzung des Agambenschen Lagerbegriffs.

Kapitel 18
Schluss

Die vorliegende Studie hat sich der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers aus zwei Blickrichtungen genähert. Die Kapitel in Teil I befassen sich mit den zentralen Akteuren des Flüchtlingslagers und ihren Beziehungen zueinander. Auf dieser Grundlage werden in Teil II sieben institutionelle Merkmale des Flüchtlingslagers diskutiert. Der Vergleich mit Erving Goffmans Konzept der totalen Institution dient als heuristisches Instrument, um die Spezifika von Flüchtlingslagern im Gegensatz zu anderen Formen der Kasernierung auszumachen.

Im Folgenden soll auf eine chronologisch vorgehende Zusammenfassung verzichtet werden – eine solche bietet der Überblick in Kapitel 5. Zentrale Ergebnisse werden stattdessen in einer Zusammenschau dargestellt, die sich nach den in Teil I eingeführten fünf Dimensionen der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers richtet (s. Kap. 1.2). Jede dieser Dimensionen wird kapitelübergreifend behandelt, und so werden die zentralen Charakteristika des Flüchtlingslagers zusammenfassend diskutiert.

Abschließend werden ausgewählte Forschungsdesiderate angesprochen, die sich aus der vorgestellten Untersuchung ergeben. Zwei von ihnen werden wegen ihrer über den Gegenstand des Flüchtlingslagers hinausgehenden Relevanz kurz diskutiert: Die Forschung zu Rückkehrern aus Flüchtlingslagern im Herkunftsland und eine ausstehende ‚Typologie der Lager'.

18.1 Dimensionen politischer Ordnung im Flüchtlingslager

Akteure: Institutionelle Prägung, Eigen- und Fremdbilder, Widerständigkeiten

Die typischen Akteure des Flüchtlingslagers lassen sich leicht aufzählen und, als institutionell verfestigte Kollektive, aus der Außenperspektive beschreiben (s. Kap. 6.1). Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen, UNHCR, ist federführend in der Einrichtung und dem Betrieb von Flücht-

lingslagern und auch vor Ort repräsentiert. Die Regierung des Gastlandes ist als staatlicher Souverän formal die oberste Instanz in Flüchtlingslagern auf seinem Territorium. In den Lagern Sambias vertritt ein *Refugee Officer* die Regierung, auch Polizeikräfte sind präsent. Die tägliche Verwaltung vor Ort und die Hilfsprojekte liegen großenteils in den Händen von Nichtregierungsorganisationen – großen, international aktiven ebenso wie kleineren und nationalen NGOs. Schließlich bilden die Flüchtlinge im internationalen Flüchtlingsregime, in dessen Rahmen die Einrichtung des Flüchtlingslagers steht, eine rechtliche Kategorie mit einer formal definierten Stellung als Klientel des UNHCR. Im institutionell informierten Blick von außen haben die Akteure klare Konturen, einen bestimmten Platz im internationalen Flüchtlingsregime und entsprechende lagerinterne Positionen über den Einzelfall einer bestimmten Flüchtlingssituation hinweg.

Auf der Ebene des Lagers sind jedoch die Selbst- und Fremdbilder der Akteure vielschichtiger, ihre Handlungsorientierungen widersprüchlicher. In der heterogenen Wissensordnung des Flüchtlingslagers variieren die Deutungen der einzelnen Akteure. Hinzu kommt, dass große Teile der Flüchtlingsbevölkerung von der Lagerverwaltung nur ein vages Bild haben; die verschiedenen Organisationen werden zu einem undifferenzierten „those who are keeping us“ (s. Kap. 7.4, 11.4).

Während die Akteure des Flüchtlingslagers in ihrer spezifischen Gestalt maßgeblich vom internationalen Flüchtlingsregime geprägt sind, gehen sie nicht alle geschichtslos in diesen Zusammenhang ein. Lagerbevölkerung, Gastregierung und eine Reihe der NGOs haben bereits Identitäten als Akteure, bevor sie mit einer Flüchtlingssituation zu tun bekommen. Sie bringen ein Vorverständnis von sich selbst und voneinander mit in den Kontext des Lagers. Dort werden ihre Selbstbilder im Aufeinandertreffen mit der institutionalisierten Lagerstruktur herausgefordert. Die ‚traditionellen' angolanischen *Chiefs* in Meheba finden ihre Macht im Flüchtlingslager ausgesetzt, sie werden wie ihre Gefolgsleute auch unter dem *master status* ‚Flüchtling' subsumiert. Während sie zunächst oft ihre herausgehobene Stellung behalten können, indem sie sich in ihrer Nachbarschaft als Flüchtlingsvertreter wählen lassen (s. Kap. 10), unterbindet das die Verwaltung und reduziert die Macht der *Chiefs* auf fragmentierte, kleine und strikt informelle Einflussbereiche (s. Kap. 14.2). Die Vertreter der Gastregierung, ihrem Selbstverständnis nach Repräsentanten des Souveräns auf nationalem Territorium, sind im Lager – ebenso wie ihre mit Flüchtlingen befassten Vorgesetzten in der Hauptstadt – finanziell weitgehend von UNHCR abhängig (s. Kap. 6.3, 7.1, 7.3). Ihre Position als oberste Instanz, ihre Entscheidungsfreiheit in vielen Fragen der Lagerpolitik, ist dadurch beeinträchtigt. Das Konzept des Nationalstaates ist im Flüchtlingslager auf mehreren Ebenen von grundlegender Bedeutung, den Regierungsvertretern wird aber nur eingeschränkt eine Vormachtstellung in der Ordnung des Lagers zugesprochen (s. Kap. 7.4, 7.6).

Akteursidentitäten, die von außen in das Lager mitgebracht werden, werden dort beschnitten und verändert; gleichwohl aber gehen importierte Komponenten in die Akteursqualitäten ein, die im Flüchtlingslager zu beobachten sind. Beispielsweise tritt der *Refugee Officer* der Regierung gegenüber Flüchtlingen und NGOs bisweilen auf eine Art auf, die Willkür, Schutz und Fürsorge vereint (s. Kap. 7.2). Diese Kombination ist ein wesentliches Merkmal neopatrimonialer Herrschaft, das über die institutionelle Rolle des Regierungsvertreters im Flüchtlingslager hinausgeht und im Widerspruch zum offiziell geltenden bürokratischen Herrschaftsmodell ebenso steht wie zu den theoretischen Konzepten der ‚Weltkultur' und der ‚Bio-Macht' (s. Kap. 2.3, 17.3, 17.4).

Die institutionelle Ausprägung spezifischer Akteure durch das internationale Flüchtlingsregime erfährt auf der Ebene des Flüchtlingslagers Herausforderungen. Rechtliche Kategorien und kulturelle Zuschreibungen entwickeln in den Händen der Akteure vor Ort eine Eigendynamik. So setzen Lagerbewohner die Figur des Flüchtlings, mit der sie institutionell identifiziert werden, gezielt in der Lagerpolitik ein – sei es, um als ‚leidender Flüchtling' besondere Hilfe zu erbitten oder um die Rechte einzufordern, die einem Flüchtling als legaler Kategorie zustehen (s. Kap. 9.3). Das Flüchtlingsein sehen die Lagerbewohner insgesamt mit Leiden, ‚suffering' verbunden, und sie setzen es nicht nur als lagerpolitische Ressource, sondern auch zur Deutung ihrer eigenen Biographie und Lebenssituation ein (s. Kap. 9.2).

Neben den eigendynamischen und unwillkürlichen Modifikationen der Akteure im Zusammentreffen von Lagersituation, vorgängigen Definitionen und Deutungsstrategien kennzeichnen das Flüchtlingslager auch gezielte Versuche, die Flüchtlinge in ihren Akteurscharakteristika zu verändern. Eine Vielzahl von Programmen soll sie im Sinne der universalisierten westlichen Werte erziehen, die das Flüchtlingsregime vertritt. Die Erziehungserfolge sollen die Flüchtlinge durch eine mit diesen Werten konforme Beteiligung am Lagerleben (*participation*) unter Beweis stellen. Das institutionelle Ziel des *empowerment* scheint den Akteursstatus der Flüchtlinge fördern zu wollen; dem steht im Flüchtlingslager jedoch ein Verbot politischer Aktivitäten gegenüber. Die Flüchtlinge sollen handlungsfähiger gemacht werden, aber der Eigenständigkeit wird eine bestimmte Richtung vorgeschrieben. Aus den Flüchtlingen sollen Akteure werden, die entsprechend dem humanitären Wertekatalog handeln und eines Tages als ‚bessere Bürger' in ihr Herkunftsland zurückkehren (s. Kap. 16). Um ihre Arbeit im Flüchtlingslager zu legitimieren, reicht es nicht aus, dass die Organisationen selbst sich entsprechend den humanitären Werten des Flüchtlingsregimes verhalten. Diese müssen im Flüchtlingslager weitergegeben, die Flüchtlinge zu ihnen erzogen werden. In der Terminologie der ‚Weltkultur'-Forschung tritt das Flüchtlingslager an, institutionalisierte Regeln und Wertorientierungen auch auf Mikroebene zu verbreiten.

Die Akteure im Flüchtlingslager, als einem zentralen Element des internationalen Flüchtlingsregimes, lassen sich allerdings nicht auf die Top-

down-Konstruktionen reduzieren, die die ‚Weltkultur'-Forschung annimmt (s. Kap. 9.5). Sie sind vielschichtig definiert, und zu ihrer Konstitution und ihrem Wandel tragen nicht nur Einflüsse von ‚oben' (der institutionellen Umwelt des Flüchtlingsregimes) bei, sondern auch aktive und teils widerständige Praktiken und Deutungen von ‚unten' (auf der Mikroebene des Lagers) und von ‚außen' (den externen Bezügen der Lagerakteure).

Akteursbeziehungen: Distanz, polyhierarchische Struktur, Ambivalenzen

Eng mit der Dimension der Akteure ist die der Akteursbeziehungen verbunden. Im Flüchtlingslager zeichnen sich die Akteursbeziehungen durch eine Kombination von vier Merkmalen aus: Distanz zwischen Personal und Klientel in einer intermediären Ordnung, Pluralität von Hierarchien, unterdefinierte Zuordnung von Entscheidungsmacht und Zuständigkeiten sowie Ambivalenzen in gegenseitigen Deutungen.

Erstens ist die Ordnung des Flüchtlingslagers geprägt durch eine enorme Distanz zwischen den Flüchtlingen und dem Personal. Während ein deutlicher sozialer Abstand für alle Formen der Kasernierung (auch für Goffmans totale Institutionen) typisch ist, kommen im Flüchtlingslager eine räumliche und vor allem eine wissensbezogene Distanz hinzu. Die Flüchtlinge wissen größtenteils wenig über die Verwaltungs- und Hilfsorganisationen im Lager, ihre Zuständigkeiten und Mitarbeiter. Diese wiederum haben kaum Einblick in das Alltagsleben der Flüchtlinge. In deren Wohngebieten ist das Personal kaum zu sehen, es bewegt sich in der Regel mit Geländewagen auf den Hauptstraßen der Lager. Das bedeutet zum einen, dass Flüchtlinge und Mitarbeiter wenig voneinander sehen und übereinander lernen (s. Kap. 7.4). Direkten Kontakt haben sie nur ausnahmsweise. Zum anderen findet auf diese Weise der Alltag der Flüchtlinge ohne Kontrolle durch das Personal statt (s. Kap. 17.2).

Zwischen Flüchtlingen und Verwaltung stehen als Intermediäre die gewählten Flüchtlingsvertreter. Über sie verläuft der Informationsfluss, sie organisieren auf Aufforderung der Organisationen die Lagerbewohner und fungieren bei Konflikten als Puffer zwischen Administration und Flüchtlingsbevölkerung. Über Entscheidungsmacht innerhalb der Verwaltung verfügen sie kaum; durch ihr Monopol auf die Kontakte zur Administration und durch ihre Stellung als Streitschlichter haben sie innerhalb ihrer Nachbarschaften aber durchaus eine Machtstellung (s. Kap. 10.3, 10.5). Bei Konflikten zwischen Flüchtlingen und Verwaltung können sie allerdings in eine von beiden Seiten angegriffene Position des Sündenbocks geraten, ein Phänomen, das in einer Ordnung des Misstrauens, wie sie das Flüchtlingslager kennzeichnet, besonders wahrscheinlich wird (s. Kap. 15.1).

Institutionell begründet wird die Einrichtung der gewählten Flüchtlingsvertretung zum einen praktisch, die Beteiligung der Flüchtlinge soll Verwaltungsarbeiten erleichtern und Hilfsprojekte verbessern. Zum anderen werden

die *refugee leaders* als Kernstück der *participation* gesehen, der wertmäßig begründeten Beteiligung der Flüchtlinge an der Gestaltung ihres Lebensumfelds (s. Kap. 10.1). Die Einrichtung der Flüchtlingsvertreter hat damit auch eine legitimatorische Komponente für die Ordnung des Flüchtlingslagers insgesamt.

Das Monopol der gewählten Vertreter auf die intermediäre Position zwischen Verwaltung und Flüchtlingen ist nicht perfekt. Vor allem im Lager Nangweshi besteht eine artikulierte Konkurrenz zwischen den gewählten Flüchtlingsvertretern und den Flüchtlingen, die bei einer NGO als *Community Development Workers* arbeiten. Es geht dabei auch darum, wer die Funktion als ‚Brücke' besser erfüllt. Brisant wird die Frage dadurch, dass die CDWs ein geringes Honorar erhalten, die Flüchtlingsvertreter jedoch ehrenamtlich tätig sind (s. Kap. 10.4). Diese Konkurrenz der Intermediäre verweist auf das nächste Merkmal der Akteursbeziehungen, die polyhierarchische Struktur des Lagers.

Das Flüchtlingslager ist *zweitens* durch mehrfache organisationale und informelle Hierarchien gekennzeichnet, die miteinander wechselwirken und in denen konträre Ansprüche auf Entscheidungsmacht bestehen (s. Kap. 6, 7.1, 11). Handlungsprobleme entstehen für das Personal dadurch, dass es sich dreifach in organisationalen Bezügen verorten muss: in dem der eigenen Organisationseinheit im Lager, in dem der Lagerordnung mit ihrer Mehrzahl von Organisationen und in dem der eigenen Mutterorganisation, die in der Regel weit über das Flüchtlingslager hinausreicht (s. Kap. 11.2). Die Mutterorganisationen sind nicht die einzigen die Lagergrenzen überschreitenden Hierarchien, die die internen Akteursbeziehungen prägen; wesentlich sind auch die Beziehungen zu den Geldgebern, um deren Mittel teils mehrere in einem Lager tätige Organisationen zugleich konkurrieren. In dem großen Aufhebens, das um die Stippvisiten von *donors* in den Lagern gemacht wird, ist die Bedeutung dieser Außenbezüge beobachtbar (s. Kap. 8.3).

Polyhierarchisch ist die Lagerordnung nicht nur mit Blick auf die beteiligten Organisationen. Die Flüchtlinge, die typischerweise in Gruppen in die Lager kommen, bringen eigene Strukturen mit, die schon vor der Flucht als Teile von Herrschaftsordnungen existierten. Sie können, wie bei den *Chiefs* in Meheba, Elemente ‚traditioneller' Herrschaft darstellen oder, wie bei der UNITA in Nangweshi, zu einer als Militäradministration organisierten kriegführenden Partei im Herkunftsland gehören. Mit den institutionell eingesetzten Hierarchien der Lagerverwaltung, insbesondere der gewählten Flüchtlingsvertretung, können diese importierten Strukturen in mehrfacher Weise wechselwirken: Sie können als fragmentierte Parallelstrukturen fortbestehen, sie können durch eine administrative Intervention oder die Dynamik der neuen Lebenssituation angegriffen oder zerstört werden oder sie können eine symbiotische Beziehung miteinander entwickeln. Im letzteren Fall werden Führungsfiguren der importierten Strukturen in die offiziellen Ämter der Flüchtlingsvertreter gewählt, die mitgebrachten Hierarchien der

Flüchtlinge bestehen in einem bereits institutionalisierten und legitimierten Rahmen weiter. Im Lageralltag profitiert die Verwaltung dann von den etablierten Kommunikationskanälen, der Organisationsfähigkeit und der Disziplinierung der Bevölkerung durch die importierten Strukturen (s. Kap. 14).

Drittens ist die Gemengelage von Hierarchien im Flüchtlingslager dadurch gekennzeichnet, dass Zuständigkeiten, Entscheidungsmacht und die Auslegung der allen Organisationen gemeinsamen humanitären Werte unterdefiniert und umstritten sind (s. Kap. 7, 8, 11). Es gibt keine allgemein anerkannte Hierarchie der Hierarchien, auch die formalen, rechtlichen und vertraglichen Vorgaben geben dazu keine ausreichenden und unhintergehbaren Anhaltspunkte (s. Kap. 6). In den Auseinandersetzungen um Zuständigkeiten nehmen die einzelnen Akteure keine festgelegten Standpunkte ein; insbesondere die NGOs unterscheiden sich beträchtlich darin, wie sie sich in der Lagerpolitik positionieren. Eine wesentliche Bedeutung insbesondere für ihr Verhältnis zu UNHCR hat zum einen, ob sie von ihm finanziell abhängig sind, und zum anderen, ob sie in lagerinternen Konflikten mit Rückendeckung und umfassenden Informationen von den höheren Ebenen ihrer eigenen Organisation rechnen können – was wiederum mit der Beziehung zusammenhängt, die diese höheren Ebenen außerhalb des Lagers zu den entsprechenden des UNHCR unterhalten (s. Kap. 8.3, 11.2).

Zusammen mit der großen Distanz trägt die polyhierarchische Struktur dazu bei, dass ein Großteil der Flüchtlinge nur eine vage Vorstellung von den inneren Hierarchien der Verwaltung hat. Viele Lagerbewohner sagen ausdrücklich, sie wissen nicht, wer im Lager die oberste Instanz ist. Andere geben eine Organisation an, doch darüber, ob namentlich UNHCR oder der *Refugee Officer* der Regierung die höchste Machtposition innehat, besteht keine Einigkeit – allerdings unterscheiden sich die beiden untersuchten Lager in diesem Punkt systematisch. Wenn eine Bevölkerung, wie hier die Lagerflüchtlinge, keine Vorstellung davon hat, wer die Herrschaft über sie ausübt, führt dies für diejenigen mit Herrschaftsanspruch zu einem legitimatorischen Problem (s. Kap. 7.4, 7.5).

Fehlende Vorstellungen von „der" Hierarchie des Flüchtlingslagers sind nicht nur durch die ungleiche Wissensverteilung vor Ort bedingt, sondern auch dadurch, dass die Akteursbeziehungen nicht statisch sind. Bestimmte Merkmale des Flüchtlingslagers tragen zu dieser Veränderlichkeit bei. Zum einen besteht in den Lagern eine hohe Fluktuation des Personals, bei der Präsenz von Organisationen ebenso wie bei der von einzelnen Mitarbeitern (s. Kap. 11.3). Dies erhöht die Brüchigkeit, aber auch die Flexibilität von Akteursbeziehungen, denn die Beziehungen zu und zwischen Organisationen haben gerade in einem Kontext unklarer, unterdefinierter Hierarchien und Zuständigkeiten stets ein individuell-partikulares Element, das von den jeweiligen Positionsinhabern abhängt (s. Kap. 7.4). Zum anderen macht die spezifische Form des Misstrauens in Flüchtlingslagern die dortigen Akteursbeziehungen besonders labil. In den Lagern findet sich kein antagonistisches Misstrauen, das eine klare Vertrauensgrenze zwischen Personal und

Insassen zieht, wie in totalen Institutionen. Flüchtlingslager sind durch ein frei flottierendes Misstrauen gekennzeichnet, das sich ständig wandeln und auch quer durch die Kategorien der Flüchtlinge und Mitarbeiter verlaufen kann. Das latent allgegenwärtige Misstrauen macht sämtliche Loyalitäten vorläufig, aber auch alle Loyalitäten möglich (s. Kap. 15.1, 15.2). Die Akteursbeziehungen werden damit veränderlich und unberechenbar.

Viertens sind die Akteursbeziehungen im Flüchtlingslager – in engem Zusammenhang mit ihrer Labilität und Veränderlichkeit – mehrfach von Ambivalenzen gekennzeichnet. Dies zeigt sich zunächst darin, mit welchen Deutungen ihrer Klientel die Mitarbeiter der Verwaltungs- und Hilfsorganisationen operieren. Die Figur des ‚Flüchtlings' als eines hilfsbedürftigen Opfers ist zentral in der persönlichen Arbeitsmotivation vieler Mitarbeiter, aber auch darin, wie die Organisationen gegenüber der (Geber-)Öffentlichkeit ihre Arbeit legitimieren (s. Kap. 8.2, 9.2, 10.1). Diese programmatisch grundlegende Deutung hat ihr operatives Gegenbild im betrügenden Flüchtling, der das Selbstbild und die Außendarstellung des Personals gegen Misserfolge und gegen Beschwerden von Flüchtlingen immunisiert. Mit der Figur des Flüchtlings, der Hilfe zweckentfremdet, ergaunert oder sich durch Lügengeschichten erschleichen will, lassen sich enttäuschende Projektergebnisse ebenso rechtfertigen wie die Ablehnung von Bitten und Beschwerden der Flüchtlinge (s. Kap. 15.4).

Ambivalente Handlungsnormen kennzeichnen die Beziehungen zwischen Hilfsorganisationen. Deren Personal sieht sich einerseits eingebunden in die ‚Wertegemeinschaft' der humanitären Welt. Andererseits konkurrieren die Organisationen um Mittel und Aufmerksamkeit der Geldgeber und der Öffentlichkeit und um die Durchsetzung ihrer spezifischen Auslegung der humanitären Werte. An die Mitarbeiter besteht in dieser Konstellation auch die Erwartung, entsprechend den Interessen der eigenen Organisation zu handeln – was dem programmatisch beschworenen ‚partnerschaftlichen' Miteinander oft widerspricht. Hinzu kommt in den Handlungsorientierungen einzelner Mitarbeiter, dass sie auch unabhängig von den Organisationsinteressen ihre eigene Karriere innerhalb dieser Organisation fördern oder zumindest nicht gefährden wollen (s. Kap. 8).

Soziale Bezugssphären: Herkunft und Zukunft, Organisationsebenen und Geldgeber

Mit den pluralen Hierarchien ist ein allgemeineres Merkmal der Akteursbeziehungen im Flüchtlingslager angesprochen: Die Akteure haben dort heterogene Bezugshorizonte, die ihre Deutungen und Handlungsorientierungen, ihre Situationsdefinitionen und Interessenabwägungen beeinflussen. Das Flüchtlingslager ist eine Verwaltungseinheit und eine Lebenswelt, in die für alle Akteure mehrere, divergente Bezugssphären eingehen. Diese strukturelle Eigenheit wird augenfällig in der Konstruktion eines Hauses im Lager Nangweshi (s. Abbildung 25). Sie kombiniert indigene Materialien und

Praktiken (in der Graswand), ein sogenanntes *non-food item* des internationalen Flüchtlingsregimes (in der UN-blauen Plane) und mitgebrachtes Material aus dem Bürgerkrieg im Herkunftsland (in der grünen Militärplane). Elemente der indigenen Kultur, des internationalen Flüchtlingsregimes und des Bürgerkriegshintergrunds der Flüchtlinge sind im Flüchtlingslager präsent.


Abbildung 25: Haus in Nangweshi



Die Bezugssphären der Akteure unterscheiden sich zunächst in Abhängigkeit von deren Position. Die einzelnen Akteure – Gastregierung, UNHCR, NGOs und Flüchtlinge – haben je spezifische Bezüge innerhalb und außerhalb des Lagers. Zu ihnen gehören die Organisationskulturen und Anforderungen der jeweiligen Mutterorganisationen (s. Kap. 11.2) oder, im Fall der Flüchtlinge, der Zugehörigkeiten in der Herkunftsregion (s. Kap. 14). Wesentlich ist vor allem für UNHCR und NGOs weiter die Geberöffentlichkeit – bei Entscheidungen wird mitbedacht, wie sie dort aufgenommen werden und sich auf Projektgelder und *visibility* auswirken (s. Kap. 8.3). Den Hilfsorganisationen gemeinsam ist der Bezug auf die humanitäre Welt und ihren etablierten Wertekanon – ein in der heterogenen Ordnung des Flüchtlingslagers einendes Moment (s. Kap. 2.3, 10.1, 16.1).

Die Hilfsarbeit der Organisationen im Flüchtlingslager hat damit einen doppelten Bezug: auf die Flüchtlinge als Klientel, als sogenannte *beneficiaries* der Projekte, und auf die Geberöffentlichkeit. Legitimiert werden müssen die Tätigkeiten nicht in erster Linie gegenüber der Zielgruppe, den Flüchtlingen, sondern gegenüber den Geldgebern und der weiteren Öffentlichkeit. In der Konsequenz werden programmatische Forderungen auf Lagerebene vor allem so umgesetzt, dass sie ‚berichtsfähig' sind. Es muss etwas stattgefunden haben, das an die höheren Organisationsebenen und die

Geldgeber schriftlich und mit Zahlenangaben berichtet werden kann; der Ablauf vor Ort hat dabei oft nur zweite Priorität (s. Kap. 12.4, 16.2, 16.4).

Zu den Bezugssphären, die von der Kategorie und Position eines Akteurs im Lager abhängen, kommen weitere, stärker biographieabhängige. Herkunftskulturen sind für alle Beteiligten von Belang, und insbesondere das Leben der Flüchtlinge in Gruppen bietet eine Umgebung, in der kulturell spezifische Sichtweisen und Praktiken aus ihrer Herkunftsregion fortbestehen können (s. Kap. 14). Auch religiöse Bezüge spielen eine wesentliche Rolle, sie stellen für viele Flüchtlinge einen Anker des Vertrauens im von Misstrauen geprägten Lager dar (s. Kap. 15.3). Alle Beteiligten im Flüchtlingslager orientieren sich maßgeblich an Kategorien der nationalen Zugehörigkeit, was Folgen für die Stereotypisierung von und die Solidarisierung mit verschiedenen Interaktionspartnern hat (s. Kap. 7.4, 15.1). Da die Flüchtlinge damit rechnen müssen, eines Tages in ihr Herkunftsland zurückzukehren, sind ihre Beziehungen dorthin von bleibender Bedeutung, auch wenn sie Jahre und Jahrzehnte im Flüchtlingslager verbringen (s. Kap. 13.1, 13.3, 14.4). Welchen Ausschlag diese Beziehungen geben, zeigt sich etwa in der Haltung der Flüchtlinge von Nangweshi zur Repatriierung. Häufiger als zur gleichen Zeit nach Sambia geflohene Bewohner von Meheba zögern sie, bald nach Angola zurückzugehen – denn dort hat die UNITA, mit der sie verbunden sind und der sie zugerechnet werden, den Bürgerkrieg verloren (s. Kap. 12.4, 14.3).

Die unterschiedlichen Bezugssphären gelten im Flüchtlingslager nicht alle als gleichermaßen legitim. Mit der Institution des Lagers ist der Wertehorizont des Flüchtlingsregimes und der humanitären Welt allgemein eng verbunden. Es gehört zu den institutionalisierten Zielen des Flüchtlingslagers, die Bezugshorizonte seiner Bewohner entsprechend zu verändern. In zahlreichen Programmen und Projekten wird eine Wertesubstitution angestrebt, bei der die Flüchtlinge zur Orientierung an den universalisierten westlichen Werten des Flüchtlingsregimes erzogen werden sollen. Zentrale Bezugspunkte sind Demokratie und Menschenrechte. Entsprechend sollen die Flüchtlinge bestimmte Denkweisen und Handlungsmuster aufgeben, die das Personal der „traditionellen" oder „afrikanischen" Kultur zuordnet. Es geht dabei nicht um die Veränderung einzelner Individuen, sondern darum, die Deutungsbezüge und Wertebindungen ganzer Kollektive zu ersetzen (s. Kap. 16).

Diese programmatischen Änderungsbemühungen des Flüchtlingslagers erreichen zum einen nur kleine Teile der Bevölkerung (s. Kap. 17.2). Zum anderen können sich die von den Flüchtlingen importierten und die im Lager etablierten Bezugssphären auch verschränken. Wenn viele Bewohner von Nangweshi in der offiziellen Flüchtlingsvertretung und -beteiligung gleiche Positionen ausfüllen wie vor der Flucht innerhalb der UNITA (s. Kap. 14.3), so sind die Bezugssphären innerhalb der vereinigten Hierarchie kaum noch zu trennen. Die Einrichtungen der *participation* sollen in der Programmatik des Flüchtlingslagers der Stärkung der eigenständigen Hand-

lungsfähigkeit, dem *empowerment* der Flüchtlinge dienen (s. Kap. 10.1) – und gerade die Eigenheiten, die diese Flüchtlingsgruppe aus der Militärverwaltung der UNITA mitgebracht hat, führen zu einem *empowerment* eigener Art. Disziplin und Organisationsfähigkeit, Schulbildung und Erfahrung im Umgang mit Bürokratien sorgen im Rahmen der institutionalisierten *participation* dafür, dass die Flüchtlinge von Nangweshi für die Zusammenarbeit wie für die konflikthafte Auseinandersetzung mit der Lagerverwaltung besser gerüstet sind als die Bewohner anderer Lager mit einem stärker zivilen Hintergrund (s. Kap. 14.3, 14.4).

Ressourcen: materiell, organisatorisch, definitionsmächtig

Mit der Untersuchung einer politischen Ordnung ist die Frage verbunden, wie in ihr verschiedene Machtressourcen verteilt sind. Unter ihnen nehmen die materiellen Ressourcen einen wesentlichen Platz ein, doch auch andere sind im Flüchtlingslager relevant.

Die materiellen Ressourcen sind im Flüchtlingslager ganz offensichtlich ungleich verteilt. Ins Auge fällt, trotz aller Heterogenität innerhalb dieser Kategorien, die enorme Diskrepanz zwischen den Organisationen und der Flüchtlingsbevölkerung. Diejenigen Flüchtlinge, die über keine Felder zum Ackerbau verfügen, sind für ihr tägliches Überleben auf die Nahrungsmittelrationen des WFP angewiesen (s. Kap. 4.2) – was auch damit zusammenhängt, dass die Mobilitätsressourcen der Flüchtlinge in der Lagersituation rechtlich eng begrenzt sind (s. Kap. 12.3). Auch über Haushaltsgegenstände, Gesundheitsversorgung und Schulangebot verfügen die Organisationen im Lager, über sie empfangen die Flüchtlinge diese Hilfsgüter. Zwar ist vielen von ihnen bewusst, dass diese Dinge für sie, die Flüchtlinge, gespendet wurden, doch können sie die Verfügungsmacht der Organisationen nicht umgehen.

Die unterschiedlichen materiellen Ausstattungen und die finanziellen Abhängigkeiten zwischen den Organisationen sind erst auf den zweiten Blick sichtbar. Im Vergleich zu den Flüchtlingen sind die Mitarbeiter alle gut gestellt, mit ihren festen Einkommen gehören sie zur privilegierten „working class“. Allerdings lässt sich beispielsweise an den Geländewagen erkennen, dass viele NGOs und vor allem die Regierungsstellen finanzielle Mittel von UNHCR erhalten – die Autos tragen den Schriftzug „UNHCR“, nicht bei allen ist zusätzlich der Name der Organisation beigefügt, die den Wagen benutzt. Dies ist nur ein Indikator für die umfassenden Mittel, die von UNHCR an andere Organisationen fließen, vor allem für die Durchführung von Projekten als *Implementing Partners* des UNHCR. Mit den Geldern wird nicht nur Ausrüstung bezahlt, sondern auch Personal (s. Kap. 6.3). Einige NGOs in den untersuchten Lagern haben andere Geldquellen, für manche stellt UNHCR die gesamte Finanzierung ihrer dortigen Arbeit, für andere einen Teil. Mit der finanziellen Abhängigkeit geht auch eine größere

Zögerlichkeit einher, in der Lagerpolitik Standpunkte gegen die Interessen des UNHCR zu vertreten (s. Kap. 8.3, 8.5).

Eine weitere wesentliche Ressource ist in der dynamischen, polyhierarchischen Ordnung des Flüchtlingslagers die Organisiertheit und vor allem Organisationsfähigkeit von Kollektiven. Auf Seiten der Flüchtlinge zeigt das der Lagervergleich: Die hoch organisationsfähige Bevölkerung von Nangweshi kann sich gegenüber der Verwaltung in den seltenen Konfliktfällen besser behaupten als die fragmentierten, weniger strukturierten Gruppierungen in Meheba in den zahlreicheren Streitigkeiten dort (s. Kap. 14.4). Bei den Organisationen macht sich diese Ressource als stärkere Verkopplung der Organisationsebenen bemerkbar. In der Lagerpolitik und insbesondere gegenüber UNHCR haben diejenigen NGOs einen besseren Stand, deren Mitarbeiter auf Lagerebene von den höheren Stellen in Lusaka oder dem Hauptquartier gut informiert werden und in Konflikten zwischen Organisationen Rückendeckung erhalten (s. Kap. 11.2).

Auch aus dem frei flottierenden Misstrauen, das Flüchtlingslager prägt, können Akteure politische Ressourcen ziehen. Laut geäußerte Zweifel, Verdächtigungen und Gerüchte gelten in dem misstrauischen Umfeld generell als legitim und plausibel. So können in Auseinandersetzungen Gegner diskreditiert werden. Wenn Flüchtlinge Mitarbeiter um Unterstützung bitten, können diese misstrauisch und entsprechend abweisend reagieren, ohne die Kritik von Kollegen auf sich zu ziehen (s. Kap. 15.5).

Bereits angesprochen wurde schließlich die gezielte Nutzung von Konzepten, mit denen das internationale Flüchtlingsregime offiziell oder inoffiziell operiert. Für Lagerbewohner wird der kulturell verfestigte Opferstatus ‚des Flüchtlings' und mehr noch die institutionalisierte Figur des mit Rechten ausgestatteten Flüchtlings zur Ressource, die sie in Auseinandersetzungen argumentativ auch gegen die Organisationen einsetzen, die für das Flüchtlingsregime und damit für diese Konzeptualisierungen ‚des Flüchtlings' stehen (s. Kap. 9). Die Vorbereitung der Repatriierung nach Angola zeigt allerdings, dass auch mit Blick auf die Deutungsmacht im Lager und den Einfluss durch gezielte Informationspolitik die Verwaltungsorganisationen den Flüchtlingen an Ressourcen oft überlegen sind. Unter anderem durch bestimmte Deutungen des Begriffs „freiwillig", durch ausgewählte Informationen und Informationslücken und teilweise durch substanzlose, aber glaubwürdige Drohungen gelang es den Organisatoren, viele – wenngleich nicht alle – Flüchtlinge trotz vieler Zweifel und unbeantworteter Fragen zur ‚freiwilligen' Rückkehr nach Angola zu bewegen (s. Kap. 12.4).

Raum und Zeit: Eingeschränkte Mobilität und dauerhafte Vorläufigkeit in der Peripherie

Flüchtlingslager sind von Grund auf mit Mobilität verbunden. Sie sind vorläufiger Endpunkt einer Fluchtbewegung und beherbergen Menschen, die aus anderen Ländern gekommen sind. Gleichzeitig müssen die Bewohner

von Flüchtlingslagern damit rechnen, sich früher oder später wieder auf den Weg zu machen, zurück in die Herkunftsregion oder an einen dritten Ort (s. Kap. 13). Für das Personal ist das Flüchtlingslager ein Arbeitsort fernab von ihrem Zuhause. Die Lager liegen in der Peripherie des Zufluchtslandes, auch aus der Perspektive der einheimischen Mitarbeiter (s. Kap. 4, 11.3).

Während sie im Lager leben, sind die Flüchtlinge in ihrer Beweglichkeit rechtlich stark eingeschränkt – sie dürfen das Lager nur bis zu 30 Tage lang mit schriftlicher Erlaubnis verlassen. Werden sie ohne diese Genehmigung von sambischen Behörden aufgegriffen, droht Gefängnis. Obwohl die Lagergrenzen weder umzäunt noch markiert sind, ist eines der Wörter, mit denen Flüchtlinge das Lager benennen, ‚Draht' (s. Kap. 12.3). Das Personal dagegen kann das Lager frei betreten oder verlassen, und seine Mobilität hat eine weitere Komponente in der hohen Fluktuation der Mitarbeiter (s. Kap. 11.3, 13.4) – während die meisten Flüchtlinge über Jahre oder Jahrzehnte im Lager bleiben. Ihre begrenzte Bewegungsfreiheit empfinden sie als Einschränkung, als einen zentralen Unterschied zum Leben ‚im eigenen Land'. Im Alltag stellt sie sie vor allem bei der Beschaffung des Lebensunterhalts, aber auch bei ihren sozialen Kontakten vor Probleme (s. Kap. 12.3).

Für die politische Ordnung des Lagers sind Mobilität und Mobilitätsressourcen hoch relevant. Sie sind mit der Möglichkeit verbunden, machtvoll auf andere Akteure zuzugreifen oder sich ihnen zu entziehen. Da das Personal mit den Wohngebieten der Flüchtlinge wenig vertraut ist und insbesondere Settlements wie Meheba ausgedehnte Flächen haben, verfügen die Flüchtlinge über defensive Strategien wie die Option des ‚Sich-Versteckens' (s. Kap. 14.3). Als Einzelpersonen können sie im Lager oder der direkten Umgebung verschwinden und sich dem Zugriff der Organisationen eine Zeitlang entziehen. Gleichwohl verfügt das Personal über weitaus größere Mobilitätsressourcen. In Geländewagen kommt es schnell auch zu entlegenen Wohngebieten und kann umgekehrt das Lager – oder ein unangenehmes Zusammentreffen mit Flüchtlingen – kurzfristig verlassen. Die selektive Durchlässigkeit der Lagergrenzen bedeutet eine weitgehende Kontrolle der Außenkontakte durch das Personal (s. Kap. 13.3).

Schließlich hat die Unterbringung im Flüchtlingslager, als eine Form der Kasernierung, Konsequenzen für die internen Strukturen der Flüchtlingsbevölkerung. Indem sie gemeinsam auf dichtem Raum angesiedelt werden, können Gruppen von Flüchtlingen leichter die politischen und sozialen Strukturen aufrechterhalten, die sie aus der Zeit vor der Flucht mitgebracht haben. Das wird beim Beispiel der UNITA in Nangweshi deutlich. Die vergleichsweise engen Nachbarschaften, das Leben in Fuß- und oft Hörweite voneinander, schaffen Kommunikationsmöglichkeiten und versetzen Führungsfiguren unter den Flüchtlingen in die Lage, die Bevölkerung unter Beobachtung und Kontrolle zu halten (s. Kap. 14.3, 14.4).

Eng verbunden mit der räumlichen ist die zeitliche Komponente des Lagers. Als eine Zwischenstation zwischen der Flucht und der unterstellten Rückkehr, sobald die Lage im Herkunftsland es erlaubt, ist das Flüchtlings-

lager eine Institution der auf Dauer gestellten Vorläufigkeit. Es ist konzipiert für den als endlich angenommenen Zeitraum, über den eine Flüchtlingssituation besteht. Tatsächlich aber existieren viele Lager jahrzehntelang (s. Kap. 13).

Beim Personal spiegelt sich die konzeptuelle Vorläufigkeit der Flüchtlingssituation in den kurzen Verträgen und Aufenthaltsdauern. Die individuellen Mitarbeiter wechseln nach Monaten oder wenigen Jahren, auch die Organisationen im Lager, insbesondere die NGOs, wechseln immer wieder (s. Kap. 11.3). Die hohe Fluktuation trägt das ihre dazu bei, dass das Personal wenig über den Alltag der Flüchtlinge weiß und diese umgekehrt die Strukturen und Zuständigkeiten unter den Verwaltungs- und Hilfsorganisationen schlecht durchschauen können.

Für die Flüchtlinge erschwert die dauerhafte Vorläufigkeit ihre eigene Lebensplanung. Sie müssen zunächst bleiben, sie können sich nicht anderswo im Zufluchtsland niederlassen; ändert sich aber die Lage im Herkunftsland, etwa mit dem Ende eines Bürgerkriegs, dann müssen sie gehen; ihr Flüchtlingsstatus und damit ihr Anspruch, im Lager leben zu können, endet über kurz oder lang. Die Zeitpunkte, wann sie zu bleiben und wann sie zu gehen haben, sind ihrer Kontrolle entzogen. Dass für die Flüchtlinge ihre Zukunft so unberechenbar ist, hemmt während des Lageraufenthalts den langfristigen Ressourcenaufbau (s. Kap. 13.2).

Zeitlich gestalten die Flüchtlinge ihren Alltag weitgehend ohne administrative Vorgaben oder Kontrolle. Die Verwendung ihrer Zeit, ihre Bewegungen innerhalb des Lagers sind kaum reguliert – zur freien Gestaltung fehlen die Ressourcen, nicht der Freiraum. Anders als in totalen Institutionen liegt das Handlungsproblem der Lagerbewohner nicht darin, die Nischen einer zeitlichen und räumlichen Durchreglementierung zu nutzen, sondern in der für sie sinnvollen Verwendung der unregulierten Zeit in einer ressourcenarmen Lebenssituation ohne Bewegungsfreiheit über die Lagergrenzen hinaus. Das gilt insbesondere in einem Lager wie Nangweshi, in dem kaum Ackerland zur Verfügung steht (s. Kap. 17.2, 17.4).

Im Umgang mit der Verwaltung wiederholt sich für die Flüchtlinge die fehlende Kontrolle und Berechenbarkeit des Lageraufenthalts. Feste Bürozeiten gibt es kaum, in der Zeitstruktur der Buschbürokratie kann die Bevölkerung die Instanzen der Verwaltungsherrschaft nur durch geduldiges Warten und Wiederkommen erreichen (s. Kap. 7.4, 11.4).

Die auf Dauer gestellte Vorläufigkeit als Eigenschaft des Flüchtlingslagers findet ihre Entsprechung in der internationalen Flüchtlingspolitik. Seit den achtziger Jahren und verstärkt nach Ende des Kalten Krieges wandten sich Staaten weltweit davon ab, den Schwerpunkt ihrer Politik auf ein dauerhaftes Exil für Flüchtlinge zu legen. Flüchtlingssituationen gelten heute als prinzipiell zeitlich zu begrenzen, die Repatriierung wird als beste Lösung gesehen. Die Zufluchtsländer wollen Flüchtlinge nicht dauerhaft aufnehmen. Immer stärker ist die Politik weltweit darauf ausgerichtet, fliehende Menschen gar nicht erst zu internationalen Flüchtlingen werden zu lassen,

sondern bei Krisensituationen bereits in der Herkunftsregion einzugreifen (s. Kap. 13.5).

18.2 AUSBLICK UND FORSCHUNGSDESIDERATE

Die vorliegende Studie hat die politische Ordnung des Flüchtlingslagers ethnographisch untersucht, und es bleiben offene Fragen. Bei der Forschung zu einer komplexen sozialen Einheit können nicht alle Aspekte erschöpfend verfolgt werden, sei es aus methodischen Gründen oder aus solchen der Kapazität. Was die Arbeit jedoch abschließend tun kann, ist, auf Forschungsdesiderate hinzuweisen.

Einige Desiderate haben den Charakter von spezifischeren Einzelfragen; mehrere von ihnen wurden im Verlauf der Arbeit kurz angesprochen. Zu ihnen gehört etwa eine rechtssoziologische Analyse von Schlichtungsinstanzen wie dem SGBV-Projekt in Nangweshi, die außerhalb von sowohl ‚Staat' wie ‚Tradition' bestehen, als Elemente internationaler humanitärer Regimes von NGOs getragen werden und auf humanitäre Werte verweisen (s. Kap. 16.3). Weiter stehen gezielte Studien zur Bedeutung der Hexerei in Flüchtlingslagern aus – also in humanitären Zwangseinrichtungen mit bürokratischer Herrschaft (s. Kap. 14.2). Dies verweist auf die weiterführende Frage, wie sich Muster magischen Handelns in Situationen der internationalen Migration und transnationalen Vernetzung, in den Praktiken wie in den Deutungen, erhalten oder modifizieren.

Neben solchen spezifischen Fragen sollen abschließend zwei allgemeinere Forschungsdesiderate angesprochen werden, die an die behandelte Problemstellung anschließen. Sie betreffen erstens die Rückkehrerforschung und zweitens die Entwicklung einer Typologie der Kasernierungen, in die das Flüchtlingslager einzuordnen wäre.

Nach dem Lagerleben: Zurückkehrende Flüchtlinge

Die angolanischen Flüchtlinge in Meheba und Nangweshi sind heute zu großen Teilen nach Angola zurückgekehrt (s. Kap. 12.4). Die ersten gingen während der Feldforschung im Zuge der organisierten Repatriierung – und noch vor Ende des Forschungsaufenthaltes waren einige schon wieder nach Sambia gekommen, wegen der schlechten Bedingungen in Angola. Andere schreiben mir lange nach Ende der Feldforschung aus Luanda, wie schwierig es ist, dort Fuß zu fassen und zu leben – Sambia sei für sie „number one". Auch auf dem Land treffen die Rückkehrer auf Schwierigkeiten in der Nachkriegssituation Angolas (s.a. Powles 2005b). Während die Probleme der Rückkehrer vielfältig sind, verweist die hier vorgelegte Forschung vor allem auf zwei Bereiche von Interesse.

Die erste Frage betrifft direkt den Bereich politischer Ordnungen. Was wird nach der Rückkehr aus den importierten Strukturen, die die Flücht-

lingsgruppen zunächst aus der Herkunftsregion mitgebracht, dann im Lager – sei es fragmentiert und außer Kraft gesetzt, sei es in Symbiose mit den offiziellen Verwaltungsstrukturen – zumindest in modifizierter Form erhalten haben (s. Kap. 14) und die sie möglicherweise wieder mit zurück nach Angola nehmen oder nehmen wollen? Wie ergeht es den *Chiefs*, die, nachdem ihre Macht im Flüchtlingslager ausgesetzt war, in Angola wieder ihre angestammten Herrschaftspositionen einzunehmen erwarten? Einzelne Erzählungen nach der Feldforschung deuten darauf hin, dass einige ihre Plätze besetzt und sich mit Vorwürfen konfrontiert fanden, sie hätten ihre Bevölkerung während des Krieges im Stich gelassen, indem sie flohen. Was bedeutet diese Situation auch für die Gefolgsleute der *Chiefs*, die mit ihnen nach Sambia geflohen waren? Und wie wirken sich Flucht und Rückkehr langfristig auf die Institution des Häuptlingtums aus? Analog wäre zu untersuchen, welche Entwicklung Strukturen einer (Bürgerkriegs-)Partei, wie sie in Nangweshi und anderen Flüchtlingslagern zu finden sind, nach der Rückkehr ihrer Träger in das Herkunftsland nehmen. Diese Frage wäre vergleichend für Fälle zu untersuchen, in denen die fragliche Partei unterschiedliche Stellungen hat – als weiterhin bestehende ‚Verliererin‘ eines Bürgerkriegs wie die UNITA in Angola, als neue Regierungspartei oder in Auflösung begriffen.

Zum zweiten haben die Flüchtlinge lange Zeit in einer Einrichtung gelebt, in der sie den Veränderungsbemühungen zahlreicher Projekte ausgesetzt waren. Ihre als ‚traditionell‘ angesehenen Weltsichten sollten durch universalisierte westliche Werte ersetzt werden (s. Kap. 16). Wenn das Flüchtlingslager antrat, sie zu demokratischen, gewaltfreien, ökologisch und gesundheitlich korrekten und für Geschlechtergleichstellung einstehenden Bürgern zu erziehen, war das Ziel nicht nur, eine ‚bessere‘ Lagerbevölkerung zu bekommen. Von Anfang an ist der Gedanke, dass die Flüchtlinge die propagierten Werte, Einstellungen und Handlungsmuster bei der Repatriierung mit in ihr Herkunftsland nehmen sollen. Die Folgen dieser Unternehmung sind bislang unbekannt. Es bleibt zu untersuchen, ob und in welchem Maß Rückkehrer die propagierten Werte in ihr Herkunftsland mitbringen und was dort, wo sie auf verfestigte Handlungsorientierungen einer anderen Lebenswelt stoßen, mit diesen Werten und den von ihnen abgeleiteten Handlungsmustern geschieht.

Mit Forschungen zur Rückmigration von Lagerflüchtlingen würde die Einrichtung des Flüchtlingslagers in einem weiteren zeitlichen Zusammenhang untersucht – das Lager wäre zu verorten innerhalb des internationalen Flüchtlingsregimes, innerhalb von biographischen Fluchtgeschichten sowie innerhalb von Phänomenen internationaler Migration allgemein.

Für eine Typologie der Lager

Ein zweites weiterführendes Forschungsproblem stellt eine Typologie von Lagern als Kasernierungseinrichtungen unterschiedlicher Art dar. Die vor-

liegende Arbeit hat mit ihrem Vergleich zweier Flüchtlingslager und darüber hinaus in ihrer Auseinandersetzung mit Goffmans totalen Institutionen, Foucaults Disziplinierungsanstalten und Agambens ‚Lager' (s. Kap. 17.3, 17.4) gezeigt, dass es ‚das Lager' nicht gibt. Die Vielfalt empirischer Kasernierungsordnungen lässt sich nicht auf einen Prototyp reduzieren; das Ergebnis wäre eine Essentialisierung, bei der die variablen Dimensionen einer Lagerordnung aus dem Blick geraten.

Zu einzelnen Arten von Lagern liegen bereits Forschungen vor, die eine Reihe verschiedener Aspekte behandeln. Sie untersuchen die mit dem Begriff des Lagers wohl am engsten assoziierte Einrichtung, das nationalsozialistische Konzentrationslager (vgl. Orth 1999; Sofsky 1999), den Gulag und andere Gefangeneneinrichtungen (vgl. Armanski 1999), Unterbringungen für Flüchtlinge in Europa (vgl. Pieper 2008) und Flüchtlingslager unterschiedlicher Art weltweit, von der europäischen Nachkriegszeit (vgl. Grieser 1980) über palästinensische Lager (vgl. Peteet 2005) bis hin zum gegenwärtigen Afrika und Asien (siehe die Verweise im Verlauf dieser Arbeit). Die Beispiele ließen sich fortführen. Was aussteht, ist eine Typologie, die es erlaubt, die verschiedenen Arten der Kasernierung vergleichend einzuordnen.

Damit wäre ein analytisches Instrument gewonnen, mit dem sich auch die weitere Entwicklung von Kasernierungen konzeptuell präziser verfolgen ließe. Die Diskussion über einzelne Anstaltsformen, etwa die erwähnte über die ‚Zukunft des Gefängnisses' (s. Kap. 17.4), wäre in eine breitere Auseinandersetzung mit der Entwicklung von Kasernierungsformen allgemein zu integrieren. Insbesondere die vieldiskutierten Tendenzen zur Privatisierung staatlicher Aufgaben bieten dazu Anlass, da sie nicht nur Gefängnisse, sondern eine ganze Reihe von ‚Lagern' betreffen. Im Anschluss an die vorliegende Arbeit wäre hier die Frage zu untersuchen, ob sich die polyhierarchischen Strukturen, die derzeit spezifisch die Ordnung des Flüchtlingslagers (konkret: der mittel- bis langfristigen Lager in den Ländern des Südens) kennzeichnen, zunehmend auch bei anderen Formen der Kasernierung finden. Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers, mit ihren spezifischen Ausprägungen der fünf oben diskutierten Dimensionen, wäre im entsprechenden Maß relevant für die Untersuchung weiterer Formen der humanitären Kasernierung wie auch anderer Typen von Lagern.

Literatur

Agamben, Giorgio (2002): Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Agamben, Giorgio (2003): Was von Auschwitz bleibt. Das Archiv und der Zeuge, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Agamben, Giorgio (2004): Ausnahmezustand (Homo sacer II.i), Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Agamben, Giorgio (2006): Mittel ohne Zweck. Noten zur Politik, 2. Aufl., Zürich, Berlin: diaphanes.

Ager, Alastair (Hg.) (1999): Refugees. Perspectives on the Experience of Forced Migration, London: Pinter.

Agier, Michel (2002a): „Between war and city. Towards an urban anthropology of refugee camps", in: Ethnography 3, S. 317-341.

Agier, Michel (2002b): „Still stuck between war and city. A response to Bauman and Malkki", in: Ethnography 3, S. 361-366.

Agier, Michel (2003): „Identifications dans l'exil: les réfugiés du camp de Maheba (Zambie)", in: Yves Goudineau (Hg.), Sociétés dans la guerre, Autrepart 26, Paris: Institut de recherche pour le développement, S. 73-89.

Agier, Michel (2008): On the Margins of the World. The refugee experience today, Cambridge/Malden: Polity Press.

Albuquerque, Carlos (2002): Angola. A cultura do medo, Lisboa: Livros do Brasil.

Allmendinger, Jutta/Hinz, Thomas (Hg.) (2003): Organisationssoziologie, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sh. 42, Wiesbaden: VS Verlag

Allmendinger, Jutta/Hinz, Thomas (2003): „Perspektiven der Organisationssoziologie", in: Allmendinger/Hinz, Organisationssoziologie, S. 11-28.

Amann, Klaus/Hirschauer, Stefan (1997): „Die Befremdung der eigenen Kultur. Ein Programm", in: Stefan Hirschauer/Klaus Amann (Hg.), Die Befremdung der eigenen Kultur. Zur ethnographischen Herausforderung soziologischer Empirie, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 7-52.

Amnesty International (1999): Zambia: Applying the law fairly or fatally? Police violation of human rights. Amnesty International – Report – AFR

63/01/99 (April 1999), http://www.amnesty.org/ailib/aipub/1999/AFR/16300199.htm vom 14.10.2001.

Amore, Katia (2003): „Repatriation or Deportation? When the Subjects have no Choice“, in: Migration 39/40/41, S. 153-171.

Arendt, Hannah (1962): Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, von der Verfasserin übertrag. u. neubearb. Ausg., Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.

Armanski, Gerhard (1999): „Die Gewaltmaschine. Das Lager als Signum und Stigma des Jahrhunderts“, in: Neckel/Schwab-Trapp, Ordnungen der Gewalt, S. 131-145.

Ashforth, Adam (2001): „On living in a world with witches. Everyday epistemology and spiritual insecurity in a modern African city (Soweto)“, in: Moore/Sanders, Magical Interpretations, Material Realities, S. 206-225.

Baines, Erin K. (2002): „Becoming Visible: Transnational Advocacy and the UN Policy on Refugee Women, 1980-1990“, in: Refugee Survey Quarterly 21, Special Issue, S. 60-77.

Bakewell, Oliver (1996): Repatriation for Angolan Refugees in Zambia. Going Home or Leaving it? Paper presented at the African Studies Association of the UK Biennial Conference, University of Bristol 9th-12th September 1996.

Bakewell, Oliver (2000a): „Repatriation and Self-Settled Refugees in Zambia. Bringing Solutions to the Wrong Problems“, in: Journal of Refugee Studies 13, S. 356-373.

Bakewell, Oliver (2000b): „Uncovering Local Perspectives on Humanitarian Assistance and Its Outcomes“, in: Disasters 24, S. 103-116.

Bakewell, Oliver (2002a): Review of CORD community services for Angolan refugees in Western Province, Zambia, Geneva: UNHCR/EPAU.

Bakewell, Oliver (2002b): „Returning Refugees or Migrating Villagers? Voluntary Repatriation Programmes in Africa Reconsidered“, in: Refugee Survey Quarterly 21, H. 1 & 2, S. 42-73.

Bakewell, Oliver (2002c): „Refugee Aid and Protection in Rural Africa: Working in Parallel or Cross-Purposes?“ In: Refugee Survey Quarterly 21, H. 1 & 2, S. 228-241.

Bakwesegha, Chris J. (1994): „Forced Migration in Africa and the OAU Convention“, in: Howard Adelman/John Sorenson (Hg.), African Refugees. Development Aid and Repatriation, Boulder/San Francisco/Oxford/North York: Westview Press/York Lanes Press, S. 3-18.

Barnett, Laura (2002): „Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime“, in: International Journal of Refugee Law 14, S. 238-262.

Barnett, Michael/Finnemore, Martha (2004): Rules for the World. International Organizations in Global Politics, Ithaca/London: Cornell University Press.

Barrett, Michael (1998): „Tuvosena: ‚Let’s Go Everybody‘. Identity and Ambition among Angolan Refugees in Zambia“, Working Papers in

Cultural Anthropology No. 8, Uppsala: Department of Cultural Anthropology, Uppsala University.

Barth, Boris/Osterhammel, Jürgen (Hg.) (2005): Zivilisierungsmissionen. Imperiale Weltverbesserung seit dem 18. Jahrhundert, Konstanz: UVK.

Bauman, Zygmunt (2002): „In the lowly nowherevilles of liquid modernity. Comments on and around Agier“, in: Ethnography 3, S. 343-349.

Benz, Eva Francis (2006): Flüchtlingshilfe in Sambia. Eine Inhaltsanalyse der Selbstdarstellung von UNHCR und ausgewählten NGOs zwischen Konkurrenz, Abhängigkeiten und partnerschaftlicher Zusammenarbeit. Unveröffentlichte Magisterarbeit, Siegen.

Berger, Peter L./Luckmann, Thomas (1980): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt a.M.: Fischer.

Berkovitch, Nitza (1999): From Motherhood to Citizenship. Women's Rights and International Organisations, Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.

Bernard, H. Russell (1994): Research Methods in Anthropology. Qualitative and Quantitative Approaches, 2. Aufl., Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage.

Blomqvist, Ulla (1995): Community participation in a refugee emergency, focusing on community mobilisation, women, and youth: a report from the Rwandan camps in the Kagera Region of Tanzania, Stockholm: Rädda barnen.

Boli, John/Thomas, George M. (Hg.) (1999): Constructing World Culture. International nongovernmental organizations since 1875, Stanford: Stanford University Press.

Boli, John/Thomas, George M. (1999a): „Introduction“, in: Boli/Thomas, Constructing World Culture, S. 1-10.

Boli, John; Thomas, George M. (1999b): „INGOs and the Organization of World Culture“, in: Boli/Thomas, Constructing World Culture, S. 13-49.

Bookman, Milica Zarkovic (2002): After Involuntary Migration. The Political Economy of Refugee Encampments, Lanham usw.: Lexington.

Bousquet, Gisele (1987): „Living in a State of Limbo: A Case Study of Vietnamese Refugees in Hong Kong Camps“, in: Scott M. Morgan/ Elizabeth Colson (Hg.), People in Upheaval, New York: Center for Migration Studies, S. 34-53.

Boyle, Elizabeth Heger/Meyer, John W. (2005): „Das moderne Recht als säkularisiertes globales Modell: Konsequenzen für die Rechtssoziologie“, in: Meyer, Weltkultur, S. 179-211.

Bracken, Patrick/Giller, Joan E./Summerfield, Derek (1997): „Rethinking Mental Health Work with Survivors of Wartime Violence and Refugees“, in: Journal of Refugee Studies 10, S. 431-442.

Bramwell, Anna C. (Hg.) (1988): Refugees in the Age of Total War, Introduction by Michael R. Marrus, London usw.: Unwin Hyman.

Brandstetter, Anna-Maria (2001): „Die Rhetorik von Reinheit, Gewalt und Gemeinschaft: Bürgerkrieg und Genozid in Rwanda“, in: Sociologus 51, S. 148-184.

Brauman, Rony (1998): „Refugee Camps, Population Transfers, and NGOs“, in: Jonathan Moore (Hg.), Hard Choices. Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention, Lanham usw.: Rowman & Littlefield, S. 177-193.

Brinkman, Inge (1999): „Violence, Exile and Ethnicity: Nyemba Refugees in Kaisosi and Kehemu (Rundu, Namibia)“, in: Journal of Southern African Studies 25, S. 417-439.

Brinkman, Inge (2003): „War and Identity in Angola“, in: Lusotopie 2003, S. 195-221.

Brinkman, Inge (2005): A War for People. Civilians, Mobility, and Legitimacy in South-East Angola during the MPLA’s War for Independence, Köln: Köppe.

Brinton, Mary C./Nee, Victor (Hg.) (1998): The New Institutionalism in Sociology, New York: Russel Sage Foundation.

Burchell, Graham/Gordon, Colin/Miller, Peter (Hg.) (1991): The Foucault Effect. Studies in Governmentality, London usw.: Harvester Wheatsheaf.

Buzard, Nan (2000): Information-sharing and coordination among NGOs working in the refugee camps of Ngara and Kibondo, Tanzania, 1994-1998. The Mellon-MIT Inter-University Program on Non-governmental Organizations (NGOs) and Forced Migration Report, Cambridge: MIT, Center for International Studies, unveröff.

Buzard, Nan (2002): „The Spirit and Implementation of Sphere“, in: Refugee Survey Quarterly 21, H. 3, S. 231-234.

Caplan, Richard (2005): International Governance of War-Torn Territories. Rule and Reconstruction, Oxford/New York: Oxford University Press.

Cappai, Gabriele (2003): „Einleitung: Übersetzung zwischen Kulturen als interdisziplinäre Aufgabe“, in: Arnold Zingerle/Gabriele Cappai (Hg.), Sozialwissenschaftliches Übersetzen als interkulturelle Hermeneutik / Il tradurre nelle scienze sociali come ermeneutica interculturale. Milano/ Berlin: Angeli/Duncker & Humblot, S. 11-29.

Castles, Stephen (2003): „Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation“, in: Sociology 37, S. 13-34.

Cha, Dia/Small, Cathy A. (1994): „Policy Lessons from Lao and Hmong Women in Thai Refugee Camps“, in: World Development 22, S. 1045-1059.

Chambers, Robert (1982): „Rural Refugees in Africa. Past Experience and Future Pointers“, in: Disasters 6, S. 21-30.

Chan Kwok Bun (1991): „Refugee Camps as Human Artefacts: An Essay on Vietnamese Refugees in Southeast Asian Camps by Linda Hitchcox“, in: Journal of Refugee Studies 4, S. 284-290.

Chanda, Raban (1995a): „The Demographic Impact of Refugees in Zambia“, in: Mijere, African Refugees and Human Rights in Host Countries, S. 17-32.

Chanda, Raban (1995b): „The Environmental Impact of Settled Refugees: The Case of Meheba“, in: Mijere, African Refugees and Human Rights in Host Countries, S. 33-49.

Chimni, B.S. (Hg.) (2000): International Refugee Law. A Reader, New Delhi usw.: Sage.

Chimni, B.S. (2000): „Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection“, in: Journal of Refugee Studies 13, S. 243-263.

Chimni, B.S. (2004): „From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems“, in: Refugee Survey Quarterly 23, H. 3, S. 55-73.

Christensen, Hanne (1985): Refugees and Pioneers. History and Field Study of a Burundian Settlement in Tanzania, Geneva: UNRISD.

Christie, Nils (2000): Crime Control as Industry: Towards Gulags Western Style, third, heavily revised edition with two new chapters, London: Routledge.

Cicourel, Aaron V. (1974): Methode und Messung in der Soziologie, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Coker, Elizabeth M. (2004): „Dislocated Identity and the Fragmented Body: Discourses of Resistance among Southern Sudanese Refugees in Cairo“, in: Journal of Refugee Studies 17, S. 401-419.

Commissioner for Refugees (GRZ)/UNHCR (2004): The Zambia Initiative. In Pursuit of Sustainable Solutions for Refugees in Zambia, update as at May 2004, http://www.unhcr.org/partners/PARTNERS/40a37b9f4.pdf vom 28.03.2007.

Cosgrave, John (1996): „Refugee Density and Dependence: Practical Implications of Camp Size“, in: Disasters 20, S. 261-270.

Crisp, Jeff (2000): „A state of insecurity: the political economy of violence in Kenya's refugee camps“, in: African affairs 99, H. 397, S. 601-632.

Crisp, Jeff (2002): „Humanitarian Values, Accountability and Evaluation“, in: Refugee Survey Quarterly 21, H. 3, S. 226-230.

Crisp, Jeff (2005): „No Solutions in Sight: The Problem of Protracted Refugee Situations in Africa“, in: Itaru Ohta/Yntiso D. Gebre (Hg.), Displacement Risks in Africa, Kyoto/Melbourne: Kyoto University Press/ Trans Pacific Press, S. 17-52.

Crisp, Jeff (2006): „A New Asylum Paradigm? Globalization, Migration and the Uncertain Future of the International Refugee Regime“, in: Inhetveen, Flucht als Politik, S. 205-220.

Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1993): Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Neuausg., Frankfurt a.M.: Hain.

Cruikshank, Barbara (1999): The will to empower: democratic citizens and other subjects, Ithaca: Cornell University Press.

Dahl, Robert A. (1972): Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven/London: Yale University Press.

Daka, E.A. (1995): „Refugees in Zambia: Shortcomings in the Determination of Refugee Status and Inadequacies of the Refugee Control Act of 1970“, in: Mijere, African Refugees and Human Rights in Host Countries, S. 153-162.

Daniel, E. Valentine/Knudsen, John Chr. (Hg.) (1995): Mistrusting Refugees, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.

Daniel, E. Valentine/Knudsen, John Chr. (1995): „Introduction“, in: Daniel/ Knudsen, Mistrusting Refugees, S. 1-12.

Dean, Mitchell (1999): Governmentality. Power and Rule in Modern Society, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.

Dewalt, Kathleen M./Dewalt, Billie R. (1998) (with Coral B. Wayland): „Participant Observation“, in: H. Russell Bernard (Hg.): Handbook of Methods in Cultural Anthropology, Walnut Creek usw.: AltaMira, S. 259-299.

Dick, Shelly (2002): Liberians in Ghana: living without humanitarian assistance, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 57, Geneva: UNHCR/EPAU.

DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1991): „Introduction“, in: Powell/DiMaggio, The New Institutionalism in Organizational Analysis, S. 1-38.

Donini, Antonio (1996): „The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship Between the UN and NGOs“, in: Weiss/Gordenker, NGOs, the UN and Global Governance, S. 83-101.

Dryden-Peterson, Sarah/Hovil, Lucy (2003): Local integration as a durable solution: refugees, host populations and education in Uganda, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 93, Geneva: UNHCR/ EPAU.

ECRE/USCR (2003): Responding to the Asylum and Access Challenge. An Agenda for Comprehensive Engagement in Protracted Refugee Situations, o.O.: European Council on Refugees and Exiles/U.S. Committee for Refugees.

Edwards, Adrian C. (1962): The Ovimbundu under Two Sovereignties. A Study of Social Control and Social Change among a People of Angola, London/Ibadan/Accra: International African Institute/Oxford University Press.

Ellen, Roy F. (Hg.) (1984): Ethnographic research. A guide to general conduct, London usw.: Academic Press.

Emerson, Richard M. (1972): „Exchange Theory“, part I and II, in: Joseph Berger/Morris Zelditch Jr./Bo Anderson (Hg.), Sociological Theories in Progress, Bd. 2, Boston: Houghton Mifflin, S. 38-87.

Fellesson, Måns (2003): Prolonged Exile in Relative Isolation. Long-term Consequences of Contrasting Refugee Policies in Tanzania. Dissertation for the Degree of Philosophy in Sociology, Acta Universitatis Upsaliensis: Studia Sociologica Upsaliensis 49, Uppsala: Uppsala Universitet.

Ferris, Elizabeth G. (2003): „The Role of Non-Governmental Organizations in the International Refugee Regime“, in: Steiner/Gibney/Loescher, Problems of Protection, S. 117-137.

Fischel de Andrade, José Henrique (1997): „Refugiados e Repatriação Voluntária“, in: Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, Ano L, Nos 107/112, S. 195-221.

Fischer, Hans (Hg.) (1985): Feldforschungen. Berichte zur Einführung in Probleme und Methoden, Berlin: Reimer.

Flick, Uwe (2000): „Triangulation in der qualitativen Forschung“, in: Flick/Kardorff/Steinke, Qualitative Forschung, S. 309-318.

Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hg.) (2000): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Fortier, Anne-Marie (1999): „Re-Membering Places and the Performance of Belonging(s)“, in: Theory, Culture & Society 16, H. 2, Special Issue on ‚Performativity and Belonging‘, Guest Editor Vikki Bell, S. 41-64.

Fosseldorff, Henrik/Madsen, Camilla (1994): Refugee Repatriation. A selected and annotated bibliography, ed. by Lise Bruun, Kopenhagen: Danish Refugee Council, Documentation Centre.

Foucault, Michel (1978): Dispositive der Macht. Michel Foucault Über Sexualität, Wissen und Wahrheit, Berlin: Merve.

Foucault, Michel (1991): „Governmentality“, in: Graham Burchell/Colin Gordon/Peter Miller (Hg.), The Foucault Effect. Studies in Governmentality, London usw.: Harvester Wheatsheaf, S. 87-104.

Foucault, Michel (1992): Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit I, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Foucault, Michel (1994): Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Foucault, Michel (2006): Geschichte der Gouvernementalität, 2 Bde., hg. von Michel Sennelart, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Frantz, Christiane/Martens, Kerstin (2006): Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Wiesbaden: VS Verlag.

Frerks, Georg/Hilhorst, Dorothea (2002): Evaluation of humanitarian assistance in emergency situations, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 56, Geneva: UNHCR/EPAU.

Friedland, Roger/Alford, Robert R. (1991): „Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions“, in: Powell/DiMaggio, The New Institutionalism in Organizational Analysis, S. 232-263.

Fuglerud, Øivind (1999): Life on the Outside. The Tamil Diaspora and Long-Distance Nationalism, London/Sterling: Pluto Press.

Gallagher, Michael S. (2003): „Promises to Keep: Individual Rights of Refugees and Others under International Human Rights Conventions and the Zambian Constitution“, in: South African Journal on Human Rights 19, S. 85-97.

Geschiere, Peter (1997): The Modernity of Witchcraft. Politics and the Occult in Postcolonial Africa, Charlottesville/London: University Press of Virginia.

Gilbert, Geoff (1998): „Rights, Legitimate Expectations, Needs and Responsibilities. UNHCR and the New World Order“, in: International Journal of Refugee Law 10, S. 349-388.

Goffman, Erving (1973): Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Göhler, Gerhard (Hg.) (1994): Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden: Nomos.

Goodwin-Gill, Guy (1989): „Voluntary Repatriation. Legal and Policy Issues“, in: Loescher/Monahan, Refugees and international relations, S. 255-291.

Goodwin-Gill, Guy S. (1998): The refugee in international law, 2. Aufl., Oxford/New York: Oxford University Press.

Gordenker, Leon (1983): „Refugees in Developing Countries and Transnational Organization“, in: Loescher/Scanlan, The Global Refugee Problem, S. 62-77.

Gouldner, Alvin W. (1952): „On Weber's Analysis of Bureaucratic Rules“, in: Merton et al. (Hg.), Reader in Bureaucracy. New York/London: The Free Press/Collier-Macmillan, S. 48-51.

Grahl-Madsen, Atle (1983): „Identifying the World's Refugees“, in: Loescher/Scanlan, The Global Refugee Problem, S. 11-23.

Grieser, Helmut (1980): Die ausgebliebene Radikalisierung. Zur Sozialgeschichte der Kieler Flüchtlingslager im Spannungsfeld von sozialdemokratischer Landespolitik und Stadtverwaltung, 1945 – 1950, Wiesbaden: Steiner.

Gronbjerg, Kirsten A. (1992): „Nonprofit Human Service Organizations. Funding Strategies and Patterns of Adaptation“, in: Hasenfeld, Human Services as Complex Organizations, S. 73-97.

Guerra, João Paulo (2002): Savimbi, Vida e Morte, Lisboa: Bertrand Editora.

Haddad, Emma (2008): The Refugee in International Society. Between Sovereigns, Cambridge usw.: Cambridge University Press.

Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R. (1996): Political science and the three new institutionalisms, MPIFG Discussion Paper; 96/6, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Hammersley, Martyn/Atkinson, Paul (1995): Ethnography. Principles in practice, 2. Aufl., London/New York: Routledge.

Hansen, Art (1979a): „Managing Refugees. Zambia's Response to Angolan Refugees 1966 to 1977“, in: Disasters 3, S. 375-380.

Hansen, Art (1979b): „Once the running stops: Assimilation of Angolan refugees into Zambian border villages“, in: Disasters 3, S. 369-374.

Hansen, Art (1981): „Refugee Dynamics. Angolans in Zambia, 1966 to 1972“, in: International Migration Review 15, S. 175-195.

Hansen, Art (1982): „Self-Settled Rural Refugees in Africa: The Case of Angolans in Zambian Villages“, in: Art Hansen/Anthony Oliver-Smith (Hg.), Involuntary Migration and Resettlement. The Problems and Responses of Dislocated People, Boulder: Westview Press, S. 13-35.

Hansen, Art (1990): Refugee Self Settlement versus Settlement on Government Schemes. The Long Term Consequences for Security, Integration and Economic Development of Angolan Refugees, UNRISD Discussion Paper 17, Geneva: UNRISD.

Hansen, Art (1995): „The Refugee Integration Aspects in Two Settlement Modes in Zambia: The Case of the North-western Province“, in: Mijere, African Refugees and Human Rights in Host Countries, S. 76-104.

Harrell-Bond, Barbara E. (1986): Imposing Aid – Emergency Assistance to Refugees. Oxford/New York/Nairobi: Oxford University Press.

Harrell-Bond, Barbara (1994): „Pitch the tents: an alternative to refugee camps“, in: The New Republic, Sep. 19 & 26, 1994, S. 15, 18-19.

Harrell-Bond, Barbara (1998): „Camps: literature review“, in: Forced Migration Review 2, S. 22f.

Harrell-Bond, Barbara (1999): „The experience of refugees as recipients of aid“, in: Ager, Refugees, S. 136-168.

Harrell-Bond, Barbara (2002): „What are refugee camps good for? The plight of refugees in sub-Saharan Africa“, in: id21 insights 44, December 2002, http://www.id21.org/insights/insights44/insights-iss44-art01.html vom 26.08.2005.

Harrell-Bond, Barbara (2004): „Weapons of the Weak. Response to Kibreab“, in: Journal of Refugee Studies 17, S. 27f.

Haschemi, Aron Mir (2005): „Safe Havens“ for Refugees. A European Project to Avert Migration and Difficulties in Returning Asylum Seekers? Köln: Köppe.

Hasenfeld, Yeheskel (Hg.) (1992): Human Services as Complex Organizations, Newbury Park/London/New Delhi: Sage.

Hasenfeld, Yeheskel (1992): „The Nature of Human Service Organizations“, in: Hasenfeld, Human Services as Complex Organizations, S. 3-23.

Hasse, Raimund/Krücken, Georg (2005): Neo-Institutionalismus. Mit einem Vorwort von John Meyer, 2., vollst. überarb. Aufl., Bielefeld: transcript.

Hathaway, James C. (1991): The Status of Refugee Law, Markham/Vancouver: Butterworths.

Hathaway, James C./Dent, John A. (2000): „Refugee Rights: Report on a Comparative Survey“, in: Chimni, International Refugee Law, S. 178-188.

Headland, Thomas N./Pike; Kenneth Lee/Harris, Marvin (Hg.) (1990): Emics and Etics. The Insider/Outsider Debate, Newbury Park/London/New Delhi: Sage.

Heintz, Bettina/Müller, Dagmar/Schiener, Heike (2006): „Menschenrechte im Kontext der Weltgesellschaft“, in: Zeitschrift für Soziologie 35, S. 424-448.

Heintz, Bettina/Münch, Richard/Tyrell, Hartmann (Hg.) (2005): Weltgesellschaft. Theoretische Zugänge und empirische Problemlagen, Sh. der Zeitschrift für Soziologie, Stuttgart: Lucius & Lucius.

Hellmann, Kai Uwe (1998): „Paradigmen der Bewegungsforschung. Forschungs- und Erklärungsansätze – ein Überblick“, in: Hellmann/ Koopmans, Paradigmen der Bewegungsforschung, S. 9-30.

Hellmann, Kai-Uwe/Koopmans, Ruud (Hg.) (1998): Paradigmen der Bewegungsforschung. Entstehung und Entwicklung von Neuen sozialen Bewegungen und Rechtsextremismus, Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Helton, Arthur C. (1993): Voluntariness and/or Safety in Refugee Repatriation: Prerequisites or Alternatives? Discussion Note for the Round Table Consultation on Voluntary Repatriation, UNHCR/DIP, Geneva, June 1993, unveröff.

Helton, Arthur C. (2003): „What Is Refugee Protection? A Question Revisited“, in: Steiner/Gibney/Loescher, Problems of Protection, S. 19-33.

Heywood, Linda (1998): „Towards an understanding of modern political ideology in Africa: The case of the Ovimbundu of Angola“, in: The Journal of Modern African Studies 36, S. 139-167.

Hildenbrand, Bruno (1999): Fallrekonstruktive Familienforschung. Anleitungen für die Praxis, Opladen: Leske + Budrich.

Hilhorst, Dorothea (2002): „Being Good at Doing Good? Quality and Accountability of Humanitarian NGOs“, in: Disasters 26, S. 193-212.

Hirschman, Albert O. (1974): Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen: Mohr.

Hodges, Tony (2004): Angola. Anatomy of an Oil State, second, enlarged edition, Lysaker/Oxford/Bloomington: Fridtjof Nansen Institute/Currey.

Holborn, Louise W. (1975) (with the assistance of Philip and Rita Chartrand): Refugees: A Problem of Our Time. The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972, 2 Bde., Metuchen, NJ: Scarecrow Press.

Holt, Julius (1981): „Camps as communities“, in: Disasters 5, S. 176-179.

Honer, Anne (1993): „Das Perspektivenproblem in der Sozialforschung. Bemerkungen zur lebensweltlichen Ethnographie“, in: Thomas Jung/ Stefan Müller-Doohm (Hg.), „Wirklichkeit“ im Deutungsprozeß. Verstehen und Methoden in den Kultur- und Sozialwissenschaften, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 241-257.

Hopf, Christel (1978): „Die Pseudo-Exploration – Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung“, in: Zeitschrift für Soziologie 7, S. 97-115.

Horst, Cindy (2006): Transnational Nomads. How Somalis Cope with Refugee Life in the Dadaab Camps of Kenya, New York/Oxford: Berghahn.

Human Rights Watch (2005): Coming Home. Return and Reintegration in Angola, March 2005 Vol. 17, No. 2 (A), o.O.: Human Rights Watch.

Hyndman, Jennifer (2000): Managing Displacement. Refugees and the Politics of Humanitarianism, Minneapolis, London: University of Minnesota Press.

Hynes, Tricia (2003): The issue of ‚trust' or ‚mistrust' in research with refugees: choices, caveats and considerations for researchers, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 98, Geneva: UNHCR/EPAU.

Inhetveen, Katharina (2002): Institutionelle Innovation in politischen Parteien. Geschlechterquoten in Deutschland und Norwegen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Inhetveen, Katharina (Hg.) (2006): Flucht als Politik. Berichte von fünf Kontinenten, Köln: Köppe.

Inhetveen, Katharina (2006a): „Situative Fluchten. Mobilität und Macht in einem sambischen Flüchtlingslager", in: Inhetveen, Flucht als Politik, S. 81-102.

Inhetveen, Katharina (2006b): „Ungleiche Partnerschaften. Gleichheitsansprüche und Ungleichheitspolitik zwischen humanitären Organisationen", in: Karl-Siegbert Rehberg (Hg.), Soziale Ungleichheit, Kulturelle Unterschiede. Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München 2004, CD-Rom, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 2292-2302.

Inhetveen, Katharina (2006c): „‚Because We Are Refugees' – Utilizing a Legal Label", in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 27, S. 109-131.

Inhetveen, Katharina (2007): „Der Nationalstaat und das internationale Flüchtlingsregime: Perspektiven der Herrschaft im Flüchtlingslager", in: Ivonne Bemerburg/Arne Niederbacher (Hg.), Die Globalisierung und ihre Kritik(er). Zum Stand der aktuellen Globalisierungsdebatte, Wiesbaden: VS Verlag, S. 57-71.

Inhetveen, Katharina (2009): „Bürgerkriegspartei im Flüchtlingslager: Importierte Machtstrukturen und das internationale Flüchtlingsregime", in: Christoph Maeder/Ueli Mäder/Sarah Schilliger (Hg.), Krieg. Zürich: Seismo, S. 122-141.

Inhetveen, Katharina (2010): „Der Flüchtling", in: Stephan Moebius/Markus Schroer (Hg.), Diven, Hacker, Spekulanten. Sozialfiguren der Gegenwart, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 148-160.

Jacobsen, Karen (2005): The Economic Life of Refugees, Bloomfield: Kumarian Press.

Jacobsen, Karen/Landau, Loren (2003): Researching refugees: some methodological and ethical considerations in social science and forced migration, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 90, Geneva: UNHCR/EPAU.

Jean, François (1999): „Humanitäre Hilfe und Kriegsökonomie“, in: François Jean/Jean-Christophe Rufin (Hg.), Ökonomie der Bürgerkriege, Hamburg: Hamburger Edition, S. 440-476.

Jepperson, Ronald L. (1991): „Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism“, in: Powell/DiMaggio, The New Institutionalism in Organizational Analysis, S. 143-163.

JRS [2005]: Jesuit Refugee Service: 2004 Annual Report, [Rom]: JRS.

JRS [2006]: Jesuit Refugee Service: Annual Report 2005, [Rom]: JRS.

Kaiser, Tania (2002): „UNHCR’s Withdrawal from Kiryandongo: Anatomy of a Handover“, in: Refugee Survey Quarterly 21, H. 1 & 2, S. 201-227.

Kalthoff, Herbert (2003): „Beobachtende Differenz. Instrumente der ethnografisch-soziologischen Forschung“, in: Zeitschrift für Soziologie 32, S. 70-90.

Keller, Reiner/Hirseland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.) (2003): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 1: Theorien und Methoden, Wiesbaden: VS.

Keller, Reiner/Hirseland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.) (2004): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 2: Forschungspraxis, 2. Aufl., Wiesbaden: VS.

Kennedy, Jim (2005): „Challenging camp design guidelines“, in: Forced Migration Review 23, S. 46f.

Kibreab, Gaim (1993): „The Myth of Dependency among Camp Refugees in Somalia 1979-1989“, in: Journal of Refugee Studies 6, S. 321-349.

Kibreab, Gaim (2003): „Displacement, host governments’ policies, and constraints on the construction of sustainable livelihoods“, in: International Social Science Journal 55, T. 1, Nr. 175, S. 57-68.

Kibreab, Gaim (2004): „Pulling the Wool over the Eyes of the Strangers: Refugee Deceit and Trickery in Institutionalized Settings“, in: Journal of Refugee Studies 17, S. 1-26.

Kielmansegg, Peter Graf (1971): „Legitimität als analytische Kategorie“, in: Politische Vierteljahresschrift 12, S. 367-401.

Kirby, Eric G./Kirby, Susan L. (1996): „On the diffusion of international social values: Institutionalization and demographic transition“, in: Social Science Quarterly 77, S. 289-300.

Kitschelt, Herbert (1991): „Resource Mobilization Theory: A Critique“, in: Dieter Rucht (Hg.), Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and the USA, Frankfurt a.M./Boulder: Campus/ Westview, S. 323-347.

Klatetzki, Thomas (2006): „Der Stellenwert des Begriffs ‚Kognition‘ im Neo-Institutionalismus“, in: Senge/Hellmann, Einführung in den Neo-Institutionalismus, S. 48-61.

Klute, Georg (2001): Die Rebellionen der Tuareg in Mali und Niger. Unveröffentlichte Habilitationsschrift, Siegen.

Klute, Georg (2006): „Flucht zum eigenen Zelt. Sahara-Nomaden als Spezialisten der Flucht“, in: Inhetveen, Flucht als Politik, S. 63-80.

Knoblauch, Hubert (2001): „Fokussierte Ethnographie“, in: Sozialer Sinn 2, S. 123-141.

Knoblauch, Hubert (2002): „Fokussierte Ethnographie als Teil einer soziologischen Ethnographie. Zur Klärung einiger Missverständnisse“, in: Sozialer Sinn 3, S. 129-135.

Koloma Beck, Teresa/Schlichte, Klaus (2007): Nature and Civilization in the Habitus of the Warrior, Working Papers Micropolitics No. 1/2007, Berlin: Junior Research Group „Micropolitics of Armed Groups“/HU Berlin.

Koser, Khalid (2007): „Refugees, Transnationalism and the State“, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 33, S. 233-254.

Krämer, Mario/Trotha, Trutz von (2008): Arbeitsbericht zum DFG-Projekt „Demokratisierung und neotraditionales Häuptlingtum. Eine vergleichende Untersuchung periurbaner Gebiete in Namibia und KwaZulu-Natal (Südafrika)“, unveröff.

Krasmann, Susanne/Volkmer, Michael (Hg.) (2007): Michel Foucaults „Geschichte der Gouvernementalität“ in den Sozialwissenschaften. Internationale Beiträge, Bielefeld: transcript.

Krücken, Georg (2005): „Der ‚world-polity‘-Ansatz in der Globalisierungsdiskussion“, in: Meyer, Weltkultur, S. 300-318.

Lammers, Ellen (2005): Refugees, asylum seekers and anthropologists: the taboo on giving, Global Migration Perspectives No. 29, Geneva: Global Commission on International Migration.

Landau, Loren B. (2002): „The Humanitarian Hangover: Transnationalization of Governmental Practice in Tanzania’s Refugee-populated Areas“, in: Refugee Survey Quarterly 21, H. 1 & 2, S. 260-299.

Lanphier, C. Michael (1988): „Bureaucratization and political commitment: challenges for NGO refugee assistance“, in: Bramwell, Refugees in the Age of Total War, S. 312-323.

Lassailly-Jacob, Veronique (2002): Revisiting Ukwimi resettlement scheme: the impact of the new refugee camp (Petauke District, Zambia). A fieldwork report, Paris: Centre for African Studies, French National Research Council.

Lepsius, M. Rainer (1997): „Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien“, in: Gerhard Göhler (Hg.), Institutionenwandel, Leviathan, Sh. 16/1996, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57-69.

Lischer, Sarah Kenyon (2001): Refugee-Related Political Violence: When? Where? How Much? Rosemarie Rogers Working Paper #10, Cambridge: The Inter-University Committee on International Migration/MIT.

Lischer, Sarah Kenyon (2005): Dangerous Sanctuaries. Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid, Ithaca/London: Cornell University Press.

Loescher, Gil (1992): Refugee Movements and International Security, Adelphi Paper 268, London: International Institute for Strategic Studies.

Loescher, Gil (2001): The UNHCR and World Politics. A Perilous Path, Oxford/New York: Oxford University Press.

Loescher, Gil (2003a): „UNHCR at Fifty. Refugee Protection and World Politics“, in: Steiner/Gibney/Loescher, Problems of Protection, S. 3-18.

Loescher, Gil (2003b): „Refugees as grounds for international action“, in: Newman/Van Selm, Refugees and forced displacement, S. 31-49.

Loescher, Gil/Milner, James (2005): Protracted Refugee Situations: Domestic and international security implications, IISS Adelphi Paper No. 375, London: The International Institute for Strategic Studies/Routledge.

Loescher, Gil/Monahan, Laila (Hg.) (1989): Refugees and international relations, Oxford: Oxford University Press.

Loescher, Gilburt/Scanlan, John (Hg.) (1983): The Global Refugee Problem, Special issue, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Beverly Hills, CA: Sage.

Lofland, John (1971): Analyzing Social Settings. A Guide to Qualitative Observation and Analysis, Belmont: Wadsworth.

Loizos, Peter/Constantinou, Costas (2007) (with the assistance of David Hanton): „Hearts, as well as Minds: Wellbeing and Illness among Greek Cypriot Refugees“, in: Journal of Refugee Studies 20, S. 86-107.

Lüders, Christian (2000): „Beobachten im Feld und Ethnographie“, in: Flick/Kardorff/Steinke, Qualitative Forschung, S. 384-401.

Lutheran World Federation/ZCRS (2001): Zambia. Annual Report 2000, o.O.: The Lutheran World Federation/Zambia Christian Refugee Service (ZCRS).

LWF (2003): Narrative Report for the month of April 2003, Lusaka: LWF/ZCRS, unveröff.

LWF o.J.: Department for World Service Finances, http://lutheranworld.org /What_We_Do/DWS/DWS-Finances.html vom 17.04.06.

LWF/ZCRS (2004): Zambia. Annual Report 2003, o.O.: Lutheran World Federation, Department for World Service/Zambia Christian Refugee Service.

Mabwe, Thomas (1995): „The Impact of Planned Refugee Settlements on Local Communities: The Case of Ukwimi“, in: Mijere, African Refugees and Human Rights in Host Countries, S. 182-191.

McCulloch, Merran (1952): The Ovimbundu of Angola (= Ethnographic survey of Africa, hg. von Daryll Forde: West Central Africa, Teil 2), London: International African Institute.

McGuinnes, Margaret E. (2003): „Legal and Normative Dimensions of the Manipulation of Refugees“, in: Stedman/Tanner, Refugee Manipulation, S. 135-166.

Malatsi, Mosebjane/Mabwe, Thomas M./Kapaya, Chansa R. (1987): Establishment of a refugee settlement at Ukwimi, in the Petauke District of Eastern Province, Zambia. A preliminary needs assessment survey for the UNHCR, Zambia, Lusaka: unveröff.

Malkki, Liisa (1990): „Context and Consciousness: Local Conditions for the Production of Historical and National Thought among Hutu Refugees in Tanzania“, in: Richard G. Fox (Hg.), Nationalist Ideologies and the Production of National Cultures, Washington: American Anthropological Association, S. 32-62.

Malkki, Liisa (1995a): Purity and Exile. Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania, Chicago/London: University of Chicago Press.

Malkki, Liisa (1995b): „Refugees and Exile: From ‚Refugee Studies‘ to the National Order of Things“, in: Annu. Rev. Anthropol. 24, S. 495-523.

Malkki, Liisa H. (1996): „Speechless Emissaries. Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization“, in: Cultural Anthropology 11, S. 377-404.

Malkki, Liisa H. (2002): „News from nowhere. Mass displacement and globalized ‚problems of organization‘“, in: Ethnography 3, S. 351-360.

Mamdani, Mahmood (1996): Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism, Kampala/Cape Town/London: Fountain/Philip/Currey.

Mamdani, Mahmood (2010): „Afrikanische Staaten, Staatsbürgerschaft und Krieg: Die Region der Großen Seen“, in: Margarete Misselwitz/Klaus Schlichte (Hg.), Politik der Unentschiedenheit. Die internationale Politik und ihr Umgang mit Kriegsflüchtlingen, Bielefeld: transcript, S. 109-132.

Manz, Beatriz (1995): „Fostering Trust in a Climate of Fear“, in: Valentine/Knudsen, Mistrusting Refugees, S. 151-167.

Meier, Thorsten (1999): „Gegenwärtige Probleme des Schutzes sowie der Repatriierung von Flüchtlingen in Afrika“, in: Die Friedens-Warte 74, S. 331-345.

Melander, Göran (1988): „The concept of the term ‚refugee‘“, in: Bramwell, Refugees in the Age of Total War, S. 7-14.

Merton, Robert K. (1973): „Funktionale Analyse“, in: Heinz Hartmann (Hg.), Moderne amerikanische Soziologie. Neuere Beiträge zur soziologischen Theorie, 2., umgearb. Aufl., Stuttgart: Enke/dtv, S. 171-214.

Merton, Robert K. (1976) (with Elinor Barber): „Sociological Ambivalence“, in: Robert K. Merton, Sociological Ambivalence and Other Essays, New York/London: The Free Press, S. 3-31.

Merton et al. (Hg.) (1952): Reader in Bureaucracy, New York/London: The Free Press/Collier-Macmillan.

Meyer, John W. (2005): Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen, hg. von Georg Krücken, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Meyer, John W./Boli, John/Thomas, George M. (1987): „Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account“, in: George M. Thomas et al. (Hg.), Institutional Structure. Constituting State, Society, and the Individual, Newbury Park usw.: Sage, S. 12-37.

Meyer, John W./Boli, John/Thomas, George M./Ramirez, Francisco O. (2005): „Die Weltgesellschaft und der Nationalstaat“, in: Meyer, Weltkultur, S. 85-132.

Meyer, John W./Jepperson, Ronald L. (2005): „Die ‚Akteure‘ der modernen Gesellschaft: Die kulturelle Konstruktion sozialer Agentschaft“, in: Meyer, Weltkultur, S. 47-84.

Meyer, John W./Rowan, Brian (1991): „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“, in: Powell/DiMaggio, The New Institutionalism in Organizational Analysis, S. 41-62.

Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard (2006): „Die Mikroperspektive des Neo-Institutionalismus. Konzeption und Rolle des Akteurs“, in: Senge/Hellmann, Einführung in den Neo-Institutionalismus, S. 160-171.

Mijere, Nsolo J. (Hg.) (1995): African Refugees and Human Rights in Host Countries. The Long-Term Demographic, Environmental, Economic, Social, and Psychological Impacts of Angolan Refugees in Zambia, New York: Vantage.

Minter, William (1990): „Account from Angola. UNITA as described by ex-participants and foreign visitors“, in: Facts and Reports 20(L), S. 2-16.

Miranda, Félix (2000): Angola. O futuro é possível, Lisboa: Vega.

Moore, David (2000): Humanitarian agendas, state reconstruction and democratisation processes in war-torn societies, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 24, Geneva: UNHCR/EPAU.

Moore, Henrietta L./Sanders, Todd (Hg.) (2001): Magical Interpretations, Material Realities. Modernity, witchcraft and the occult in postcolonial Africa, London/New York: Routledge.

Moore, Henrietta L./Sanders, Todd (2001): „Magical interpretations and material realities. An introduction“, in: Moore/Sanders, Magical Interpretations, Material Realities, S. 1-27.

Mortland, Carol A. (1987): „Transforming Refugees in Refugee Camps“, in: Urban Anthropology 16, S. 375-404.

Mtango, Elly-Elikunda (1989): „Military and Armed Attacks on Refugee Camps“, in: Loescher/Monahan, Refugees and international relations, S. 87-121.

Muhr, Thomas (1996): „Textinterpretation und Theorieentwicklung mit ATLAS/ti“, in: Wilfried Bos/Christian Tarnai (Hg.), Computerunterstützte Inhaltsanalyse in den Empirischen Sozialwissenschaften. Theorie – Anwendung – Software, Münster usw.: Waxmann, S. 245-259.

Münkler, Herfried (2003): „Politik und Krieg. Die neuen Herausforderungen durch Staatszerfall, Terror und Bürgerkriegsökonomien“, in: Armin Nassehi/Markus Schroer (Hg.), Der Begriff des Politischen, Soziale Welt, Sb. 14, Baden-Baden: Nomos, S. 471-490.

Mwanagombe, Lewis (1996): „What become of Meheba after Angolan refugees go home?“ In: Zambia Today / Zambian News Agency (ZANA) vom 23.03.1996.

Mwanza, Allast (1995): „The Economic Contribution of Angolan Refugees to Zambia“, in: Mijere, African Refugees and Human Rights in Host Countries, S. 50-75.

Nadai, Eva/Maeder, Christoph (2007): „Negotiations at all Points? Interaction and Organization“ [53 paragraphs], in: Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research 9(1), Art. 32, http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/1-08/08-1-32-e.htm vom 13.07.2008.

Natsios, Andrew S. (1996): „NGOs and the UN System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?“ In: Weiss/Gordenker, NGOs, the UN and Global Governance, S. 67-81.

Neckel, Sighard/Schwab-Trapp, Michael (Hg.) (1999): Ordnungen der Gewalt. Beiträge zu einer politischen Soziologie der Gewalt und des Krieges, Opladen: Leske + Budrich.

Nedelmann, Birgitta (1995): „Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen“, in: Birgitta Nedelmann (Hg.): Politische Institutionen im Wandel, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sh. 35, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 15-40.

Nedelmann, Birgitta (1997): „Typen soziologischer Ambivalenz und Interaktionskonsequenz“, in: Heinz Otto Luthe/Rainer E. Wiedenmann (Hg.), Ambivalenz. Studien zum kulturtheoretischen und empirischen Gehalt einer Kategorie der Erschließung des Unbestimmten, Opladen: Leske + Budrich, S. 149-163.

Neubert, Dieter (2001): „Die Globalisierung eines Organisationsmodells: Nicht-Regierungsorganisationen in Afrika“, in: Ulrich Bauer/Henrik Egbert/Frauke Jäger (Hg.), Interkulturelle Beziehungen und Kulturwandel in Afrika. Beiträge zur Globalisierungsdebatte, Frankfurt a.M. usw.: Lang, S. 51-69.

Neubert, Dieter (2003): „Nichtregierungsorganisationen in der Diskussion“, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 2, S. 257-282.

Newman, Edward (2003): „Refugees, international security, and human vulnerability: Introduction and survey“, in: Newman/Van Selm, Refugees and forced displacement, S. 3-30.

Newman, Edward/Van Selm, Joanne (Hg.) (2003): Refugees and forced displacement. International security, human vulnerability, and the state, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press.

Nicholson, Frances; Twomey, Patrick (Hg.) (1999): Refugee Rights and Realities. Evolving International Concepts and Regimes, Cambridge: Cambridge University Press.

Norwegian Refugee Council (2004): camp management toolkit, Oslo: Norwegian Refugee Council/Camp Management Project.

Nyers, Peter (2006): Rethinking Refugees. Beyond States of Emergency, New York, London: Routledge.

Opp, Karl-Dieter (1998): „Die Perspektive der Ressourcenmobilisierung und die Theorie kollektiven Handelns. Eine Anwendung zur Erklärung

der Ökologiebewegung in der Bundesrepublik“, in: Hellmann/ Koopmans, Paradigmen der Bewegungsforschung, S. 90-108.

Oppen, Achim von (2004): „A Place in the World: Markers of the Local Along the Upper Zambezi“, in: Peter Probst/Gerd Spittler (Hg.), Between Resistance and Expansion. Explorations of Local Vitality in Africa, Münster: Lit, S. 175-192.

Orth, Karin (1999): Das System der nationalsozialistischen Konzentrationslager. Eine politische Organisationsgeschichte, Hamburg: Hamburger Edition.

Orton, J. Douglas/Weick, Karl E. (1990): „Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization“, in: Academy of Management Review 15, S. 203-223.

Payne, Lina (1998): Rebuilding communities in a refugee settlement: a casebook from Uganda, Oxford: Oxfam GB.

Peteet, Julie (2005): Landscape of Hope and Despair. Palestinian Refugee Camps, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Pieper, Tobias (2008): Die Gegenwart der Lager. Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Pike; Kenneth Lee (1967): Language in Relation to a Unified Theory of the Structure of Human Behavior, 2nd rev. ed., Den Haag/Paris: Mouton & Co.

Popitz, Heinrich (1992): Phänomene der Macht, 2., stark erweit. Aufl., Tübingen: Mohr.

Popitz, Heinrich (2006): Soziale Normen, hg. von Friedrich Pohlmann und Wolfgang Eßbach, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Pottier, Johan (1996): „Why Aid Agencies Need Better Understanding of the Communities They Assist: The Experience of Food Aid in Rwandan Refugee Camps“, in: Disasters 20, S. 324-337.

Pottier, Johan (2002): Re-imagining Rwanda. Conflict, Survival and Disinformation in the Late Twentieth Century, Cambridge usw.: Cambridge University Press.

Powell, Walter W. (1991): „Expanding the Scope of Institutional Analysis“, in: Powell/DiMaggio, The New Institutionalism in Organizational Analysis, S. 183-203.

Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hg.) (1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago, London: The University of Chicago Press.

Powles, Julia (1993): Tales of fish... A fieldreport: Angolan refugees in Zambia, September 1992 to July 1993, unveröff.

Powles, Julia (2000): Road 65. A Narrative Ethnography of a Refugee Settlement in Zambia. Unveröffentlichte Dissertation, Oxford.

Powles, Julia (2002): „Home and Homelessness: The Life History of Susanna Mwana-uta, an Angolan Refugee“, in: Journal of Refugee Studies 15, S. 81-101.

Powles, Julia (2005a): „Embodied Memories: Displacements in Time and Space“, in: Wendy James/David Mills (Hg.), The Qualities of Time. Anthropological Approaches, Oxford, New York: Berg, S. 331-347.

Powles, Julia (2005b): Cazombo, 12.7.05 – 19.7.05. A Field-report, Oxford, unveröff.

Raper, Mark (2003): „Changing roles of NGOs in refugee assistance“, in: Newman/Van Selm, Refugees and forced displacement, S. 350-366.

Rehberg, Karl-Siegbert (1994): „Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen“, in: Göhler, Die Eigenart der Institutionen, S. 47-84.

Republic of Zambia (1970a): Refugees (Control) Act, Chapter 112 of the Laws of Zambia, Lusaka: Government Printer.

Republic of Zambia (1970b): Hansard No. 22, Official Verbatim Report of the Debates of the second session (resumed) of the Second National Assembly, 1st-3rd July 1970, Lusaka: Government Printer.

Reuter, Lutz R. (1992): Aliens, Refugees, Migrants. How to Define a Refugee? Beiträge aus dem Fachbereich Pädagogik der Universität der Bundeswehr Hamburg 2/92, Hamburg: Universität der Bundeswehr.

Reuter, Norbert (1994): „Institutionalismus, Neo-Institutionalismus, Neue Institutionelle Ökonomie und andere ‚Institutionalismen‘. Eine Differenzierung konträrer Konzepte“, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 114, S. 5-23.

Richardson, Anna H. (2001a): The Impact of War Trauma and Communal Disruption on Conflict Resolution and Peace-Building in Angola. Unveröffentlichte HCR Thesis, Cambridge.

Richardson, Anna H. (2001b): Feedback on visit of Anna Richardson to Nangweshi and Mayukwayukwa Refugee Camps, March 15-April 5 2001, unveröff.

Richter, Rudolf (1994): Zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie, Tübingen: Mohr.

Ritchie, Cyril (1996): „Coordinate? Cooperate? Harmonise? NGO Policy and Operational Coalitions“, in: Weiss/Gordenker, NGOs, the UN and Global Governance, S. 177-188.

Rogge, John R. (1994): „Repatriation of Refugees. A not so simple ‚optimum‘ solution“, in: Tim Allen/Hubert Morsink (Hg.), When Refugees Go Home. African Experiences, Genf/London/Trenton: UNRISD/Currey/Africa World Press, S. 14-49.

Romero-Perez, Santiago (2000): „Partnership in Action“, in: Chimni, International Refugee Law, S. 258-262.

Saar, Martin (2007): „Macht, Staat, Subjektivität. Foucaults Geschichte der Gouvernementalität im Werkkontext“, in: Krasmann/Volkmer, Michel Foucaults „Geschichte der Gouvernementalität“ in den Sozialwissenschaften, S. 23-45.

Salomon, Kim (1991): Refugees in the Cold War. Toward a New International Refugee Regime in the Early Postwar Era, Lund/Bromley: Lund University Press/Chartwell-Bratt.

Scheerer, Sebastian (1996): Zwei Thesen zur Zukunft des Gefängnisses – und acht über die Zukunft der sozialen Kontrolle, in: Trutz von Trotha (Hg.), Politischer Wandel, Gesellschaft und Kriminalitätsdiskurse. Beiträge zur interdisziplinären wissenschaftlichen Kriminologie, Baden-Baden: Nomos, S. 321-334.

Schimank, Uwe (2003): „Organisationen: Akteurskonstellationen – korporative Akteure – Sozialsysteme“, in: Allmendinger/Hinz, Organisationssoziologie, S. 29-54.

Schmeidl, Susanne/Jenkins, J. Craig (2003): „Measuring International Forced Migration, 1969-1999“, in: International Journal of Sociology 33, H. 3, S. 70-87.

Schneider, Gerald (1988): „Hermeneutische Strukturanalyse von qualitativen Interviews“, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 40, S. 223-244.

Scott, W. Richard (1986): Grundlagen der Organisationstheorie, Frankfurt a.M., New York: Campus.

Scott, W. Richard (1991): „Unpacking Institutional Arguments“, in: Powell/DiMaggio, The New Institutionalism in Organizational Analysis, S. 164-182.

Scott, W. Richard (1995): Institutions and Organizations, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.

Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hg.) (2006): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Mit einem Beitrag von W. Richard Scott, Wiesbaden: VS Verlag.

Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (2006): „Einleitung“, in: Senge/Hellmann, Einführung in den Neo-Institutionalismus, S. 7-31.

Shahrani, M. Nazif (1995): „Afghanistan’s Muhajirin (Muslim ‚Refugee-Warriors‘): Politics of Mistrust and Distrust of Politics“, in: Daniel/Knudsen, Mistrusting Refugees, S. 187-206.

Shami, Seteney (1996): „Transnationalism and Refugee Studies. Rethinking Forced Migration and Identity in the Middle East“, in: Journal of Refugee Studies 9, S. 3-26.

Simmel, Georg (1957): Brücke und Tür. Essays des Philosophen zur Geschichte, Religion, Kunst und Gesellschaft, im Verein mit Margarete Susman herausgegeben von Michael Landmann, Stuttgart: Koehler.

Simmel, Georg (1992): Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung (= Georg Simmel Gesamtausgabe, Bd. 11), Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Slim, Hugo (2002): „Claiming a Humanitarian Imperative: NGOs and the Cultivation of Humanitarian Duty“, in: Refugee Survey Quarterly 21, H. 3, S. 113-125.

Sofsky, Wolfgang (1999): Die Ordnung des Terrors. Das Konzentrationslager, limit. Sonderausg., Frankfurt a.M.: Fischer.

Soguk, Nevzat (1999): States and Strangers. Refugees and Displacements of Statecraft, Minneapolis/London: University of Minnesota Press.

Sommers, Marc (1995): „Representing Refugees: The Role of Elites in Burundi Refugee Society“, in: Disasters 19, S. 19-25.

Sphere Project (2000): The Sphere Project. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response, Geneva: The Sphere Project.

Spittler, Gerd (1967): Norm und Sanktion. Untersuchungen zum Sanktionsmechanismus, Olten, Freiburg im Breisgau: Walter.

Spittler, Gerd (1980): „Abstraktes Wissen als Herrschaftsbasis. Zur Entstehungsgeschichte bürokratischer Herrschaft im Bauernstaat Preussen“, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 32, S. 574-604.

Spittler, Gerd (1981): Verwaltung in einem kolonialen Bauernstaat. Das koloniale Französisch-Westafrika 1919-1939, Wiesbaden: Steiner.

Spittler, Gerd (2001): „Teilnehmende Beobachtung als Dichte Teilnahme“, in: Zeitschrift für Ethnologie 126, S. 1-25.

Spittler, Gerd (2004): „Administrative Despotism in Peasant Societies“, in: Bill Jenkins/Edward C. Page (Hg.), The Foundations of Bureaucracy in Economic and Social Thought, vol. I, Cheltenham/Northampton: Elgar, S. 339-350.

Spradley, James P. (1980): Participant Observation, New York usw.: Holt, Rinehart and Winston.

Stedman, Stephen John/Tanner, Fred (Hg.) (2003): Refugee Manipulation. War, Politics, and the Abuse of Human Suffering, Washington, D.C.: Brookings Institution.

Stein, Barry N./Cuny, Frederick C. (1994): The Contemporary Practice of Voluntary Repatriation: Repatriation During Conflict, Reintegration Amidst Devastation, second draft, 22 February 1994, unveröff.

Steiner, Niklaus/Gibney, Mark/Loescher, Gil (Hg.) (2003): Problems of Protection. The UNHCR, Refugees, and Human Rights, New York/London: Routledge.

Stepputat, Finn (1994): „Repatriation and the Politics of Space: the Case of the Mayan Diaspora and Return Movement“, in: Journal of Refugee Studies 7, S. 175-185.

Stoessinger, John (1956): The Refugee and the World Community, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Strauss, Anselm L. (1994): Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung, mit einem Vorwort von Bruno Hildenbrand, München: Fink/utb.

Strübing, Jörg (2008): Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung des Verfahrens der empirisch begründeten Theoriebildung, 2., überarb. und erweit. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.

Stuvøy, Kirsti (2006): „Der Quasi-Staat der UNITA in Angola“, in: Jutta Bakonyi/Stephan Hensell/Jens Sigelberg (Hg.), Gewaltordnungen bewaffneter Gruppen, Baden-Baden: Nomos, S. 141-150.

Sugino, Kyoichi (1998): „The ‚non-political and humanitarian‘ clause in UNHCR’s statute“, in: Refugee Survey Quarterly 17, H. 1, S. 33-59.

Suhrke, Astri (1998): „Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action“, in: Journal of Refugee Studies 11, H. 4, Special Issue: Refugee Studies and the Refugee Regime in Transition, hg. von Nicholas van Hear, S. 396-415.

Sykes, Gresham M./Matza, David (1968): „Techniken der Neutralisierung“, in: Fritz Sack/René König (Hg.), Kriminalsoziologie, Frankfurt a.M.: Akademische Verlagsgesellschaft, S. 360-371.

Terry, Fiona (2002): Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action, Ithaca/London: Cornell University Press.

Thomas, Joe (2000): Ethnocide: A Cultural Narrative of Refugee Detention in Hong Kong, Aldershot: Ashgate.

Trotha, Trutz von (1983): Strafvollzug und Rückfälligkeit. Eine Studie zur soziologischen Theorie und Empirie des Rückfalls von Strafgefangenen, Heidelberg: Müller.

Trotha, Trutz von (1994): Koloniale Herrschaft. Zur soziologischen Theorie der Staatsentstehung am Beispiel des „Schutzgebietes Togo“, Tübingen: Mohr.

Trotha, Trutz von (1999): „Formen des Krieges. Zur Typologie kriegerischer Aktionsmacht“, in: Neckel/Schwab-Trapp, Ordnungen der Gewalt, S. 71-95.

Trotha, Trutz von (2004): „Stationen und Formen der Parasouveränität. Bausteine für eine Theorie parasouveräner Herrschaft oder Beobachtungen über das Programm Mail Nord“, in: Sigrid Baringhorst/Ingo Broer (Hg.), Grenzgänge(r). Beiträge zu Politik, Kultur und Religion, Festschrift für Gerhard Hufnagel zum 65. Geburtstag, Siegen: Universitätsverlag Siegen – universi, S. 188-223.

Trotha, Trutz von (2005): „Der Aufstieg des Lokalen“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 28-29/2005: 32-38.

Trotha, Trutz von (2006a): „Perspektiven der politischen Soziologie“, in: Soziologie 35, S. 283-302.

Trotha, Trutz von (2006b): „Von der Ohnmacht der Flucht zur Macht der Kündigung. Flucht als ‚bewegtes‘ Machtverhältnis – Ein theoretischer Essay“, in: Inhetveen, Flucht als Politik, S. 17-37.

Trotha, Trutz von/Inhetveen, Katharina (2002): Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers. Organisation, Macht und politische Akteure in Flüchtlingslagern am Beispiel Sambias, Antrag auf Gewährung einer Sachbeihilfe durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), unveröff.

Trotha, Trutz von/Klute, Georg (2001): „Von der Postkolonie zur Parastaatlichkeit – das Beispiel Schwarzafrika“, in: Reiter, Erich (Hg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001, Hamburg: Mittler, S. 683-707.

Turner, Simon (1999): Angry young men in camps: gender, age and class relations among Burundian refugees in Tanzania, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 9, Geneva: UNHCR/EPAU.

Turner, Simon (2001): The Barriers of Innocence. Humanitarian intervention and political imagination in a refugee camp for Burundians in Tanzania. Unveröffentlichte Dissertation, Roskilde.

Turner, Simon (2002): „Dans l'oeil du cyclone. Les réfugiés, l'aide et la communauté internationale en Tanzanie", in: Politique africaine, Nr. 86, Juni 2002, S. 29-44.

Turner, Simon (2004): „Under the gaze of the ‚big nations': refugees, rumours and the international community in Tanzania", in: African Affairs 103, S. 227-247.

Turner, Simon (2005): „Suspended Spaces – Contesting Sovereignties in a Refugee Camp", in: Thomas Blom Hansen/Finn Stepputat (Hg.), Sovereign Bodies. Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World, Princeton/Oxford: Princeton University Press, S. 312-332.

Turner, Simon (2006): „Biopolitics and bare life in a refugee camp: some conceptual reflections", in: Inhetveen, Flucht als Politik, S. 39-62.

Turner, Simon (o.J.): Between the Edge of the World and the Eye of the Storm. Refugees, relief and the international community in Tanzania, Ms., unveröff.

Turner, Stuart (1995): „Torture, Refuge, and Trust", in: Daniel/Knudsen, Mistrusting Refugees, S. 56-72.

Ummel, Hannes (2008): Implikationen von ‚Eins-zu-eins-Übersetzungen' vom schweizerdeutschen Dialekt ins Deutsche. Vortrag auf der Arbeitstagung „Mehrsprachigkeit in qualitativen Forschungsdesigns" der DGS-Sektion „Methoden der qualitativen Sozialforschung", Siegen, 28./29. November 2008.

UNHCR (1985) (Executive Committee of the High Commissioner's Programme. Thirty-sixth session. Sub-Committee of the Whole on International Protection): Voluntary Repatriation (Submitted by the High Commissioner), internes Dokument, Geneva.

UNHCR (1993): Round Table Consultation on Voluntary Repatriation, A Background Paper, UNHCR/Division of International Protection, Geneva.

UNHCR (1996a): Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, 1st Meeting, EC/46/SC/CRP.8, 4 January 1996: Follow-up to Ecosoc Resolution 1995/56. Information Note on the Development of Operative Memoranda of Understanding, Geneva.

UNHCR (1996b): Handbook Voluntary Repatriation: International Protection, Geneva: UNHCR.

UNHCR (1997): Memoranda of Understanding. 15 Aug 1997, Standing Committee, EC/47/SC/SRP.51, Description: 9th Meeting, Geneva.

UNHCR (1999): The Security, and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements. 14 January 1999, Executive Commit-

tee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, 14th meeting, EC/49/SC/INF.2, internes Dokument, Geneva.
UNHCR (2000a): UNHCR 2001 Global Appeal, Geneva: UNHCR.
UNHCR (2000b): Handbook for Emergencies, second edition, Geneva: UNHCR.
UNHCR (2000c): The Security, and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements: Operationalizing the „ladder of options". 27 June 2000, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, 18th meeting, EC/50/SC/INF.4, internes Dokument, Geneva.
UNHCR (2001a): One thousand former UNITA soldiers transferred to new camp in Zambia, UNHCR News Stories, 2 Nov 2001, http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=3be2cdd34 vom 29.03.2007.
UNHCR (2001b): A Practical Guide to Empowerment. UNHCR Good Practices on Gender Mainstreaming. Geneva: UNHCR.
UNHCR (2002a): Flüchtlinge in Afrika – Zahlen und Fakten. Juni 2002, Berlin: UNHCR, http://UNHCR.de/pdf/56.pdf vom 25.02.2004.
UNHCR (2002b): Mid-Year Progress Report 2002, Geneva: UNHCR.
UNHCR (2003a): Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners, revised Edition, Geneva: UNHCR.
UNHCR (2003b): Global Appeal 2004. Strategies and Programmes, Geneva: UNHCR.
UNHCR (2003c): Handbook for Registration. Provisional Release (September 2003), Geneva: UNHCR.
UNHCR (2003d): Global Report 2002, Geneva: UNHCR.
UNHCR (2003e): Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response, Geneva: UNHCR.
UNHCR (2004a): Protracted Refugee Situations. Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee 30th meeting, 10 June 2004, EC/54/CS/CRP.14, internes Dokument, Geneva.
UNHCR (2004b): Global Report 2003. Strategies and Activities, Geneva: UNHCR.
UNHCR (2004c): Refugee Education Indicators 2003. Education Indicators and Gap Analysis Covering 118 Refugee Camps in 23 Asylum Countries Based on Initial Data from the Camp Indicator Report, Geneva: Division of Operational Support/UNHCR Geneva.
UNHCR (2004d): NGO Partnerships in Refugee Protection. Questions & Answers, Geneva: UNHCR.
UNHCR (2004e): Handbook for Repatriation and Reintegration Activities, Geneva: UNHCR.
UNHCR (2005a): The 1951 Refugee Convention. Questions & Answers, Geneva: UNHCR/Media Relations and Public Information Service.
UNHCR (2005b): Handbook for Self-reliance, Geneva: UNHCR.

UNHCR (2006a): Refugees by numbers. 2006 edition, Geneva: UNHCR/ Media Relations and Public Information Service.

UNHCR (2006b): United Nations High Commissioner for Refugees Structure as at 1 July 2006, http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/44bc911a2.pdf vom 23.03.2007.

UNHCR (2006c): UNHCR extends opportunity for Angolan refugees in Zambia to go home, UNHCR News Stories, 14 Mar 2006, http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=4416e63a4 vom 19.02.2007.

UNHCR (2006d): UNHCR closes refugee camp, gives assets to Zambia, UNHCR News Stories, 21 Dec 2006, http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=458aa75a4 vom 19.02.2007.

UNHCR (2006e): UNHCR starts major relocation of Angolan refugees in Zambia, UNHCR News Stories, 2 Oct 2006, http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=452131402 vom 19.02.2007.

UNHCR (2006f): The State of the World's Refugees 2006. Human displacement in the new millennium, Oxford/New York: Oxford University Press.

UNHCR 2006g: Angolan repatriation from Zambia resumes for final year, UNHCR News Stories, 15 Aug 2006, http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=44e1e4faa vom 19.02.2007.

UNHCR (2009): UNHCR Global Appeal 2010-2011, Geneva: UNHCR.

UNHCR/Africa Bureau (2001): Informal Consultations. New Approaches and Partnerships for Protection and Solutions in Africa. Palais Des Nations room XVII, Geneva, 14 December 2001. Addressing Protracted Refugee Situations in Africa, internes Dokument, Geneva.

UNITA (1991): Die Führung der UNITA, Bammental-Heidelberg/Jamba: Klemmerberg-Verlag/UNITA.

UNITA (o.J.): Angola. Der Weg zum Frieden, II. Außerordentlicher Kongreß der UNITA in JAMBA, September 1989, hg. von UNITA: Nationale Union für die totale Unabhängigkeit Angolas, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, Bammental: Klemmerberg-Verlag.

Van Hoyweghen, Saskia (2002): „Mobility, Territoriality and Sovereignty in Post-colonial Tanzania", in: Refugee Survey Quarterly 21, H. 1 & 2, S. 300-327.

Van Maanen, John (1995): „An End to Innocence. The Ethnography of Ethnography", in: John Van Maanen (Hg.), Representation in Ethnography. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage, S. 1-35.

Van Rouveroy van Nieuwaal, Emile A.B. (1987): „Chiefs and African States. Some Introductory Notes and an Extensive Bibliography on African Chieftaincy", in: Journal of Legal Pluralism 1987, 25/26, S. 1-46.

Voutira, Eftihia/Harrell-Bond, Barbara (1995): „In search of the locus of trust: the social world of the refugee camp", in: Daniel/Knudsen, Mistrusting Refugees, S. 207-224.

Wafula, R.M. (1995): Introduction to camp management: the role of camp leaders, camp commandants and the implementing partners. Paper presented at a workshop 27 June 1995, Yumbe Resource Centre.

Walkup, Mark (1997): Policy and behavior in humanitarian organizations: the institutional origins of operational dysfunction. Unveröffentlichte Dissertation, University of Florida.

Walsh, Martha/Black, Richard/Koser, Khalid (1999): „Repatriation from the European Union to Bosnia-Herzegovina: the Role of Information“, in: Richard Black/Khalid Koser (Hg.), The End of The Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction, New York/Oxford: Berghahn, S. 110-125.

Warner, Daniel (2000): „The refugee state and state protection“, in: Nicholson/Twomey, Refugee Rights and Realities, S. 253-268.

Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 5., rev. Aufl., Studienausg., Tübingen: Mohr.

Weick, Karl E. (1976): „Educational organizations as loosely coupled systems“, in: Administrative Science Quarterly 21, S. 1-19.

Weick, Karl E. (2001): Making Sense of Organization, Malden/Oxford/Carlton: Blackwell.

Weiss, Thomas G. (2001): „Reforming the International Humanitarian Delivery System for Wars“, in: Aristide R. Zolberg/Peter M. Benda (Hg.), Global Migrants – Global Refugees. Problems and Solutions, New York/Oxford: Berghahn, S. 206-242.

Weiss, Thomas G./Gordenker, Leon (Hg.) (1996): NGOs, the UN and Global Governance, Boulder: Reinner.

Werker, Eric (2007): „Refugee Camp Economies“, in: Journal of Refugee Studies 20, S. 461-480.

WFP (2003): Protracted Relief and Recovery Operation – Zambia 10071.1. Food Assistance for Refugees from Angola and the Democratic Republic of the Congo, Projects for the Executive Board Approval, Aganda item 8, For approval, Executive Board, Third Regular Session, Rome, 20-24 October 2003, WFP/EB.3/2003/8/2, 4 September 2003, http://www.wfp.org/eb/docs/2003/wfp020228~1.pdf vom 02.05.2004.

Whitaker, Beth Elise (2002): „Changing Priorities in Refugee Protection: The Rwandan Repatriation from Tanzania“, in: Refugee Survey Quarterly 21, H. 1 & 2, S. 328-344.

White, C.M.N. (1960): An Outline of Luvale Social & Political Organization (= The Rhodes-Livingstone Papers No. 30), Manchester: Manchester University Press/The Rhodes-Livingstone Institute.

Wigley, Barb (2005): The state of UNHCR's organization culture. Evaluation report, Geneva: UNHCR/EPAU.

Wilde, Ralph (1998): Quis Custodiet Ipsos Custodes? Why and How UNHCR Governance of „Development“ Refugee Camps Should be Subject to International Human Rights Law. 1 Yale Hum. Rts. Dev. L.J. 5

(1998), http://diana.law.yale.edu/yhrdlj/vol01iss01/wilde_ralph_note.htm vom 12.04.2001.

Wolff, Stephan (2000): „Wege ins Feld und ihre Varianten“, in: Flick/Kardorff/Steinke, Qualitative Forschung, S. 334-349.

Workshop on Refugee Participation (1986): Workshop on Refugee Participation and Social Services in Camps and Settlements in Africa. 17 – 21 November 1986, Nairobi, Kenya, sponsored by: The United Nations High Commissioner for Refugees, The Lutheran World Federation, The World Council of Churches/All Africa Conference of Churches. Unveröffentlichter Tagungsbericht.

Zetter, Roger (1999): „International perspectives on refugee assistance“, in: Ager, Refugees, S. 46-82.

Zieck, Marjoleine (1997): UNHCR and Voluntary Repatriation of Refugees. A Legal Analysis, Den Haag/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers.

Zieck, Marjoleine (2004): „Voluntary Repatriation: Paradigm, Pitfalls, Progress“, in: Refugee Survey Quarterly 23, H. 3, S. 33-54.

Zitelmann, Thomas (1989): „We have nobody in the agencies!“ Somali and Oromo responses to relief aid in refugee camps (Hiraan region/Somali Democratic Republic), Sozialanthropologische Arbeitspapiere Nr. 17, Berlin: Das Arabische Buch.

Zolberg, Aristide R. (1983): „The Formation of New States as Refugee-Generating Process“, in: Loescher/Scanlan, The Global Refugee Problem, S. 24-38.

Zolberg, Aristide R./Suhrke, Astri/Aguayo, Sergio (1989): Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World, New York/Oxford: Oxford University Press.

Zucker, Lynne G. (Hg.) (1988): Institutional Patterns of Organization: Culture and Environment, Cambridge: Ballinger.

Zucker, Lynne G. (1988a): „Introduction. Institutional Theories of Organization – Conceptual Development and Research Agenda“, in: Zucker, Institutional Patterns of Organization, S. xiii-xix.

Zucker, Lynne G. (1988b): „Where Do Institutional Patterns Come From? Organizations as Actors in Social Systems“, in: Zucker, Institutional Patterns of Organization, S. 23-49.

Zucker, Lynne G. (1991): „The Role of Institutionalization in Cultural Persistence“, in: Powell/DiMaggio, The New Institutionalism in Organizational Analysis, S. 83-107.

Abkürzungen

AAR	Association for Aid and Relief, Japan (NGO)
AHA	Africa Humanitarian Action (NGO)
ANR	Agriculture and Natural Resources (Projektbereich)
BPRM	Bureau of Population, Refugees, and Migration (Behörde der US-Regierung)
CARE	CARE International (NGO)
CDW	Community Development Worker
CfR	Commissioner for Refugees (der sambischen Regierung)
CHW	Community Health Worker
CMML	Christian Mission in Many Lands (Missionsorganisation)
CORD	Christian Outreach Relief and Development (NGO)
DWA	Department of Water Affairs
DPKO	Department for Peacekeeping Operations (Abteilung der Vereinten Nationen)
EXCOM	Executive Committee (des UNHCR)
FAOP	Framework Agreement for Operational Partnership
FAPLA	Forças Armadas Populares de Libertação de Angola (Volksstreitkräfte der Befreiung von Angola)
GRZ	Government of the Republic of Zambia
HCR	High Commissioner for Refugees (Kurzform für UNHCR)
ICRC	International Committee of the Red Cross
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IOM	International Organization for Migration (internationale Regierungsorganisation)
IP	Implementing Partner
JRS	Jesuit Refugee Service (NGO)
LWF	Lutheran World Federation (Lutherischer Weltbund) (NGO)
MoH	Ministry of Health
MOU	Memorandum of Understanding
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola (Volksbewegung für die Befreiung Angolas)
MSF	Médicins sans Frontières (Ärzte ohne Grenzen) (NGO)
NGO	Non-Governmental Organization
OAU	Organization of African Unity
OSF	Onsite Fortification (Projekt in Nangweshi)
OP	Operational Partner
PARinAC	Partnership in Action (Initiative von NGOs und UNHCR)

PS	Permanent Secretary
RO	Refugee Officer
RSC	Refugee Studies Centre (Universität Oxford)
SGBV	Sexual and Gender-Based Violence
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund (ursprünglich: United Nations Fund for Population Activities)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Unicef	United Nations Children's Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola (Nationale Union für die vollständige Unabhängigkeit Angolas)
UNZA	University of Zambia (Lusaka)
VRF	Voluntary Repatriation Form
WFP	World Food Programme (UN-Organisation)
WHO	World Health Organization (UN-Organisation)
YMCA	Young Men's Christian Association (NGO)
ZRCS	Zambian Red Cross Society

Angaben bei übersetzten Zitaten:

Translationsarten:

d	gedolmetscht während des Interviews durch die Forschungsassistenz
ü	schriftlich übersetzt durch die Forschungsassistenz von der Tonbandaufzeichnung vor der Auswertung
n	schriftlich übersetzt durch die Autorin nach der Auswertung

Ausgangssprachen der Translationen:

E	Englisch
L	Luvale
LN	Lunda
LCH	Luchazi
U	Umbundu
S	Suaheli
P	Portugiesisch
C	Chokwe

Angaben zu den Interviewten:

FV	gewählter Flüchtlingsvertreter
FOrg	Flüchtlingsmitarbeiter einer im Lager tätigen Organisation
FoP	Flüchtling ohne Position (weder FV noch FOrg)

Abbildungen

Herkunftsnachweise

Abb. 1: Zambian Government Surveyor-General, Lusaka, 2002; Abb. 3: CARE Zambia, Februar 2000, handschriftlich (wahrscheinlich durch Personal von CARE) ergänzt; Abb. 10: CARE Nangweshi, o.J.; Abb. 11: eigene Rekonstruktion nach der Zeichnung und mündlichen Erklärung eines Interviewpartners von UNHCR; Abb. 13, 14, 15: eigene Daten und Berechnungen; Abb. 23: UNHCR Lusaka, Mai 2002; alle übrigen Abbildungen und Umschlagfoto: Katharina Inhetveen.

Dank

Nach den Jahren der Forschung, deren Ergebnisse ich in diesem Buch vorstelle, bin ich vielen Menschen zu Dank verpflichtet – und möchte ihn hier von Herzen aussprechen.

Zuerst sei denen gedankt, die als ‚Teilnehmer im erforschten Feld' in Interviews, Begegnungen und Beobachtungen die Forschung überhaupt erst möglich machten und unsere vielen Gespräche so interessiert, geduldig und humorvoll führten, dass mir die Forschung eine Freude war.

Während meiner Feldforschung in Sambia erfuhr ich von sehr vielen Seiten Hilfe, Interesse und Freundlichkeit, nur einen Teil von ihnen kann ich an dieser Stelle nennen. So danke ich Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Organisationen, die mich logistisch unterstützten (darunter UNHCR, LWF, CARE und GTZ), Personal der sambischen Regierung in Lusaka, Solwezi, Mongu, Meheba und Nangweshi, Phillip Lemon Tembo von der *University of Zambia*, Godfrieda und Ngoza sowie Muna, Friday und den anderen *Charlies* für ihre Gastfreundschaft, Mechthild und Mary nicht nur für ihre Kochkünste. Mein ganz besonderer Dank gilt André Joaquím Melo und Hildah Njamba, die als lokaler Forschungsassistent in Meheba und lokale Forschungsassistentin in Nangweshi nicht nur einen unverzichtbaren Beitrag zu der Studie leisteten, sondern mit denen ich auch ausgesprochen gerne zusammengearbeitet habe.

Viele Kolleginnen und Kollegen aus der Flüchtlings- und Afrikaforschung gaben mir wertvolle Ratschläge schon bei der Planung des Feldaufenthalts und waren Diskussionspartner im Verlauf der Auswertung. Mein Dank geht an sie alle, vor allem an Julia Powles und Oliver Bakewell, Simon Turner, Nick van Hear, Cindy Horst, Achim von Oppen und insbesondere an Jeff Crisp.

Für die gastfreundliche und kollegiale Aufnahme danke ich dem *Refugee Studies Centre* in Oxford, namentlich Stephen Castles und den Mitarbeiterinnen der dortigen Bibliothek.

Über alle Forschungsphasen hinweg unterstützte und beriet mich Trutz von Trotha: engagiert, unermüdlich, verlässlich und vor allem inhaltlich bereichernd. Ich danke ihm und auch dem übrigen Personal an seinem Siegener Lehrstuhl und im Projekt, besonders Anna Samlowitz und Eva Francis Benz. Für viele gute Gespräche und Anregungen danke ich den Kolleginnen

und Kollegen, die mit mir an der Universität Siegen, auf Tagungen und zu anderen Gelegenheiten meine werdenden Ergebnisse diskutierten.

Mein Dank gilt weiter der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Förderung des Projekts „Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers“, einschließlich der Unterstützung bei den Druckkosten dieses Buches, sowie Christina Patz für die Hilfe beim Layout und besonders für die Bearbeitung der Fotos.

Ich danke Heide Inhetveen, Leo von Thadden, meinen Freundinnen und Freunden für ihre universelle Unterstützung über die Jahre, mal mit engem, mal mit gar keinem Bezug zur Wissenschaft – und Barbara Großner, kundig im Reisen wie in der Medizin, noch zusätzlich für die reisemedizinische Beratung.

Widmen möchte ich dieses Buch Gerd Spittler, von *tabobas* zu *amghar*, in Dankbarkeit.

Global Studies



Georg Glasze
Politische Räume
Die diskursive Konstitution
eines »geokulturellen Raums« –
die Frankophonie

November 2010, ca. 256 Seiten, kart., ca. 27,80 €,
ISBN 978-3-8376-1232-5



Bülent Küçük
Die Türkei und das andere Europa
Phantasmen der Identität
im Beitrittsdiskurs

2008, 236 Seiten, kart., zahlr. Abb., 25,80 €,
ISBN 978-3-8376-1012-3



Stefan Luft, Peter Schimany (Hg.)
Integration von Zuwanderern
Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven

Juli 2010, 360 Seiten, kart., 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1438-1

Global Studies

Luise Althanns
McLenin
Die Konsumrevolution
in Russland
2009, 296 Seiten, kart.,
zahlr. z.T. farb. Abb., 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1254-7

Friedrich Arndt,
Carmen Dege,
Christian Ellermann,
Maximilian Mayer,
David Teller,
Lisbeth Zimmermann (Hg.)
Ordnungen im Wandel
Globale und lokale
Wirklichkeiten im Spiegel
transdisziplinärer Analysen
2008, 386 Seiten, kart., 30,80 €,
ISBN 978-3-89942-783-7

Ines Braune
Aneignungen des Globalen
Internet-Alltag in der arabischen
Welt. Eine Fallstudie
in Marokko
2008, 262 Seiten, kart., 26,80 €,
ISBN 978-3-89942-971-8

Claas Christophersen
Kritik der transnationalen Gewalt
Souveränität, Menschenrechte
und Demokratie im Übergang
zur Weltgesellschaft
2009, 282 Seiten, kart., 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1288-2

Anne Karrass
**Die EU und der Rückzug
des Staates**
Eine Genealogie der
Neoliberalisierung der
europäischen Integration
2009, 280 Seiten, kart., 28,80 €,
ISBN 978-3-8376-1067-3

Wiebke Keim
Vermessene Disziplin
Zum konterhegemonialen
Potential afrikanischer und
lateinamerikanischer Soziologien
2008, 564 Seiten, kart., 35,80 €,
ISBN 978-3-89942-838-4

Peter Lindner
**Der Kolchoz-Archipel im
Privatisierungsprozess**
Wege und Umwege der
russischen Landwirtschaft in die
globale Marktgesellschaft
2008, 282 Seiten, kart., 27,80 €,
ISBN 978-3-89942-784-4

Boris Michel
Global City als Projekt
Neoliberale Urbanisierung
und Politiken der Exklusion
in Metro Manila
März 2010, 338 Seiten,
kart., zahlr. Abb., 31,80 €,
ISBN 978-3-8376-1334-6

Margarete Misselwitz,
Klaus Schlichte (Hg.)
Politik der Unentschiedenheit
Die internationale Politik und
ihr Umgang mit Kriegsflüchtlingen
Januar 2010, 300 Seiten, kart., 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1310-0

Jan Pospisil
Die Entwicklung von Sicherheit
Entwicklungspolitische
Programme der USA und
Deutschlands im Grenzbereich
zur Sicherheitspolitik
2009, 442 Seiten, kart.,
zahlr. Abb., 39,80 €,
ISBN 978-3-8376-1077-2